

Faculdade de Direito da Universidade do Porto

2014

**RENEGOCIAÇÃO DE CRÉDITOS BANCÁRIOS NO
CONTEXTO DO AUMENTO DA RECEITA FISCAL –
Novo paradigma**

Artur Teixeira de Faria

**Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto
na área de Ciências Jurídico-Económicas**

Trabalho realizado sob a orientação da Senhora
Professora Doutora Glória Teixeira



Agradecimentos

Pela orientação, disponibilidade e atenção, à Professora Doutora Glória Teixeira,
extensivos aos Senhores Drs. Patrícia Azevedo e Ary Ferreira Cunha.

Pelo apoio incondicional, à Adriana e ao Artur Emílio.

Por tudo, aos meus Pais...

RESUMO

Pretende-se com o presente trabalho, desde logo, refletir sobre o impacto que pode ter, em termos de receita fiscal, a renegociação de créditos bancários.

Desde o ano de 2007, que o nosso país vem sendo assolado por uma crise económica e financeira, onde impera o desequilíbrio das contas públicas, traduzindo-se em reflexos de grande dimensão na solvência das empresas e dos particulares, associado a grandes cortes no rendimento dos trabalhadores da Função Pública e de todos os pensionistas. Ainda, para complementar este clima depressivo e, por forma a tentar reequilibrar as contas públicas, nomeadamente o *deficit*, o Estado tem brindado toda a população com um elevadíssimo agravamento de impostos, nomeadamente nas vertentes do rendimento, do património e do consumo.

A retração da economia tem conduzido a um elevado número de insolvências das nossas empresas, com implicação direta no emprego. O desaparecimento destas empresas, o elevado número de desempregados, os cortes no rendimento e o aumento da carga fiscal torna-se na “mistura explosiva” para o incumprimento das responsabilidades assumidas pelas empresas e famílias perante o sistema financeiro.

Assumido que, num passado recente, quer o Estado, quer o sistema financeiro, foram permissivos e incentivaram as famílias a investirem, endividando-se, agora estas mostram-se impotentes para cumprirem os planos financeiros da dívida contratados.

Estes fenómenos adversos vêm conduzindo a um clima de pobreza quer para as pessoas, quer para o próprio Estado, com efeito de contágio no sistema financeiro, atingindo este níveis de crédito em incumprimento como nunca visto, originando já necessidade da sua recapitalização por parte do Estado.

Sabido que os bancos são “o sistema circulatório” da economia, urge encontrar medidas que atenuem os efeitos referidos, que em nosso entender deverão, passar pela renegociação e reestruturação de créditos, como componente importante do ajustamento económico, incentivando a produtividade e o crescimento, apoiando, assim, o equilíbrio do país. É nossa firme convicção que este novo paradigma de reestruturação de dívidas conduzirá ao aumento da receita fiscal e, simultaneamente, pode ser o antídoto para a criação de emprego e para o desagravamento das medidas de austeridade com que temos sido manifestamente confrontados.

ABSTRACT

The aim of this work is to reflect on the impact that can have, in terms of tax revenue, the renegotiation of bank credits.

Since 2007, our country is being ravaged by an economic and financial crisis, where the imbalance of public accounts appears in a great number and, consequently it leads to a large amount of insolvent companies and private individuals and large cuts in workers' income of the public workers and of all pensioners. In addition to this depressive climate, and to try to rebalance the public accounts, namely the deficit, the State has “rewarded” the entire population with a high aggravation of taxes, namely the income, wealth and consumption.

The downturn in the economy has led to a high number of insolvencies of our companies with direct involvement in employment. The disappearance of these companies, the high number of unemployed, the cuts in income and the increase of the tax burden becomes the “big boom” for the failure of the responsibilities assumed by companies and families faced with the financial system.

In a recent past, both the States and the financial system were permissive and have encouraged families to invest and, therefore, they have accumulated debts. Now they are powerless to fulfill the financial plans of debt.

These adverse phenomena has been conducting to a climate of poverty both for the people and for the States, leading to a contagious effect in the financial system, rising the credit levels in failure, as we have never seen before. This situation causes a need for recapitalization by the States.

As we know, banks are the “circulatory system” of the economy, so we need to find measures that can minimize the effects mentioned above and, in our opinion, should include the credits renegotiation and their restructuring as being an important component of economic adjustment, encouraging productivity and growth, thus supporting the balance of the country. We fiercely believe that this new paradigm for the restructuring of debts leads to a tax revenue increase and, at the same time, it can be the antidote for job creation and for the relief of austerity measures, with which we have been manifestly confronted.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Agradecimentos..... | 2 |
| Resumo..... | 3 |
| <i>Abstract</i> | 4 |
| Lista de Tabelas e Gráficos | 7 |
| Abreviaturas | 8 |
| Introdução | 10 |
| CAPÍTULO I | 13 |
| 1. Caraterização do atual contexto socioeconómico em que opera a renegociação de créditos bancários..... | 13 |
| 1.1 A crise derivada do <i>subprime</i> | 13 |
| 1.2.O défice e a dívida pública | 14 |
| 1.3. O inexistente crescimento económico | 15 |
| 1.4. O agravamento da crise e a evasão fiscal | 16 |
| 1.5. O Orçamento de Estado para 2013 e a carga fiscal | 17 |
| 1.6. O desemprego | 18 |
| CAPÍTULO II | 19 |
| 2. O Sistema Financeiro: conceitos e sua caraterização face ao atual contexto socioeconómico | 19 |
| 2.1. O crédito bancário | 20 |
| 2.2. Consequências da atual crise: a restrição ao crédito | 21 |
| 2.3. A Lei nº58/2012 e o Decreto-Lei nº 227/2012- PARI/PERSI..... | 22 |
| 2.4. A capitalização da banca – Rácio de Solvabilidade | 24 |
| 2.5. Breve referência à reação do sistema bancário mundial em épocas de crise | 24 |
| CAPÍTULO III | 26 |
| 3. O Direito Fiscal e Tributário e seus princípios | 26 |
| CAPÍTULO IV | 28 |
| 4. Análise dos principais tributos com especial relevância para o presente trabalho..... | 28 |
| 4.1. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) vs. Banca..... | 29 |
| 4.2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) | 31 |
| 4.3. O Imposto do Selo..... | 32 |
| 4.4. As prestações para a Segurança Social | 33 |

| | |
|--|-----------|
| 4.5. O Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT)..... | 34 |
| 4.6. Os benefícios fiscais..... | 35 |
| CAPÍTULO V..... | 36 |
| 5. Renegociação de créditos bancários no contexto do aumento da receita fiscal - um novo paradigma | 36 |
| 5.1. Por uma nova “política de renegociação” | 41 |
| 5.2. Diminuição da carga fiscal para a banca | 43 |
| 5.3. Análise em concreto do aumento da receita fiscal | 44 |
| 5.3.1. Imposto sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) | 47 |
| 5.3.2. Imposto do Selo..... | 48 |
| 5.3.3. Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)..... | 49 |
| 5.3.4. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) | 49 |
| 5.3.5. Contribuições Obrigatórias para a Segurança Social | 50 |
| 5.4. Conclusões | 50 |
| Notas Finais | 54 |
| Referências Bibliográficas | 56 |
| Outros Recursos | 57 |
| Recursos Eletrónicos | 58 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1: Atividade Económica – Exportações/Importações | 15 |
| Tabela 2: Rácio de Crédito Vencido | 21 |
| Tabela 3: Mercado de trabalho..... | 38 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Número de insolvências | 36 |
| Gráfico 2: Tipo de Pessoa Envolvida nas Insolvências | 37 |
| Gráfico 3: Evolução dos Empréstimos por setores (tvh)..... | 40 |
| Gráfico 4: Carga Fiscal em Função da % PIB | 46 |

ABREVIATURAS

| | | |
|--------|---|--|
| APB | – | Associação Portuguesa de Bancos |
| BCE | – | Banco Central Europeu |
| BP | – | Banco de Portugal |
| CE | – | Comissão Europeia |
| CES | – | Conselho Económico e Social |
| CIMI | – | Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis |
| CIMT | – | Código do Imposto Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis |
| CIRE | – | Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas |
| CIRC | – | Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas |
| CIRS | – | Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| CIS | – | Código do Imposto do Selo |
| CRP | – | Constituição da República Portuguesa |
| DSIMT | – | Direção de Serviços do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais |
| EBA | – | Autoridade Bancária Europeia |
| EUA | – | Estados Unidos da América |
| FMI | – | Fundo Monetário Internacional |
| IAPMEI | – | Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas |
| IMI | – | Imposto Municipal Sobre Imóveis |
| IMF | – | <i>International Monetary Fund</i> |
| IMT | – | Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis |
| INE | – | Instituto Nacional de Estatística |
| IRC | – | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas |
| IRS | – | Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares |
| IVA | – | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| LGT | – | Lei Geral Tributária |
| OCDE | – | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OE | – | Orçamento de Estado |
| PARI | – | Plano de Ação para o Risco de Incumprimento |
| PEC | – | Pacto de Estabilidade e Crescimento |

| | | |
|--------|---|---|
| PER | – | Processo Especial de Revitalização |
| PERSI | – | Processo Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento |
| RGICSF | – | Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras |
| SIREVE | – | Sistema Extrajudicial de Recuperação de Empresas |
| SSP | – | Segurança Social Portuguesa |
| TGIS | – | Tabela Geral do Imposto do Selo |
| TSU | – | Taxa Social Única |
| TVH | – | Taxa de Variação Homóloga |
| UE | – | União Europeia |

INTRODUÇÃO

Assiste-se, desde meados do ano de 2007, a uma crise económica, financeira e social, que no caso do nosso país, ficou decisivamente marcada pela interrupção do acesso ao financiamento de mercado e com o início da aplicação do Plano de Assistência Financeira (FMI, BCE, e CE)¹.

Os objetivos fundamentais do programa UE/FMI para Portugal assentam em aumentar a competitividade do país e aumentar o emprego. Como meios para atingir essas metas, propôs-se: a redução do peso do Estado na economia, através de um plano de privatizações; a liberalização da economia; a redução dos subsídios estatais em determinados setores (como por exemplo, eletricidade e transportes); a redução dos lucros do setor financeiro; a redução das taxas das contribuições obrigatórias para a Segurança Social (determinante para a competitividade e emprego) e por fim, a redução do défice².

Entre os inúmeros aspetos a considerar no Plano de Assistência, importa destacar dois deles, que condicionam de forma decisiva o financiamento às empresas e aos particulares: a desalavancagem, tendo a banca de repor os níveis de transformação de recursos em crédito em 120%, e a exigência de aumento dos rácios de capital (*Tier 1*)³ (9% em 2011 e 10% em 2012).

Tais efeitos traduzem-se na imediata redução do crédito à atividade das empresas e particulares que, aliado ao inexistente crescimento económico, tem conduzido a um largo número de insolvências, quer de pessoas coletivas, quer de particulares. Associado a este fenómeno, e por contágio, assiste-se, como nunca antes visto, a altos índices de desemprego, com a consequente atribuição por parte do Estado de prestações sociais.

Importa fazer referência a três etapas, da avaliação do Plano de Assistência:

1ª Na sua declaração número 12/203 de 04/06/2012, com referência à 4ª revisão, a missão dos técnicos que acompanham o nosso país veio afirmar que estamos no bom caminho, nomeadamente que o crescimento para 2012 pode ser melhor que o esperado e a meta do défice permanece ao alcance. Destaca-se ainda que, o aumento do desemprego exige uma ação política decisiva, com enfoque na rigidez do mercado de trabalho, no que concerne

¹ *Textos de política e situação económica do Banco de Portugal*, 2012.

² *Vide Plano de Assistência Económica e Financeira e Relatório FMI*.

³ Rácio de solvabilidade (serve essencialmente para medir a capacidade do banco para suportar eventuais perdas, será uma medida central da saúde financeira, do ponto de vista do Regulador).

à contratação. Uma referência final ao sistema financeiro, nomeadamente à sua proteção, é a de garantir a desalavancagem ordenada, como medida prioritária - defende a missão⁴.

2ª Decorrido um ano desde a 4ª avaliação, é curioso verificar que na 7ª avaliação, ocorrida em Maio de 2013, muito se alterou em tão curto espaço de tempo: a recessão foi mais profunda que o esperado, o crescimento real do PIB diminuiu acentuadamente, tendo decaído 3,2% em 2012. As projeções apontam para que a atividade económica decresça 2,3% em 2013, com a economia a regressar a um crescimento para o final do ano e a crescer 0,6% em 2014. Refletindo a redução da atividade, o desemprego poderá atingir um máximo de 18%⁵.

3ª Por fim, na 11ª avaliação, através do comunicado de Fevereiro do ano em curso, vem a equipa conjuntamente referir que se estima um aumento do PIB, fixando-se em 1,2% e que o desemprego baixe para os 15,7%, sendo necessário contudo um aprofundamento do programa das reformas estruturais, no sentido de se transitar para o modelo de crescimento baseado nas exportações⁶.

Atendendo a que o programa terminou em Maio do corrente ano, e considerando os resultados da 11ª avaliação, certamente condizentes com o final do programa, as últimas estimativas apontam para um crescimento do PIB de 1,1% e a taxa de desemprego a situar-se nos 15,1%⁷.

Embora com algumas melhoras, significa, que as rigorosas medidas de austeridade, não atingiram os efeitos previstos e desejados, pois, a crise que se manifesta em toda a Zona Euro, acabou por afetar negativamente o nosso país, com grandes repercussões nas empresas, nas famílias e no sistema financeiro, tudo fruto da recessão económica.

Deste modo, importa analisar o posicionamento transversal de todo o sistema financeiro perante este novo fenómeno e os efeitos fiscais daí decorrentes. O regulador do sistema (Banco de Portugal), através das suas Instruções, Avisos e Cartas-Circulares, impõe que a renegociação de créditos passe pela liquidação de juros e o reforço de garantias.

Daí que será necessário encontrar soluções que ajudem a viabilizar a atividade das empresas, por exemplo, através de novos processos negociais dos seus créditos, os quais irão

⁴ *Press release*, da situação portuguesa em 4 de Junho in <http://peprobe.org/library/publications/press-releases?start=25>.

⁵ Declaração da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional, sobre a sétima missão de avaliação em Portugal in http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm.

⁶ Declaração da CE, do BCE e do FMI sobre a décima missão de avaliação a Portugal in <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140228.pt.html>.

⁷ Indicadores de conjuntura 5/2014 do Banco de Portugal.

permitir ajudar a manter os níveis de emprego e a consequente solvência das famílias, assim como irão certamente favorecer o crescimento da economia e, simultaneamente, vão possibilitar que ao Estado arrecade mais receita fiscal.

Desde logo porque, a viabilização das empresas conduz à geração de riqueza traduzida no pagamento de IRC. Por outro lado, tal viabilização cria emprego com a consequente liquidação de IRS dos trabalhadores, e o aumento do consumo, este último com impacto fiscal positivo para o Estado, em termos de IVA.

Face a este ciclo, entendemos que seria um contributo muito importante para ajudar a ultrapassar as adversidades que, quer os nossos governantes, quer a entidade de supervisão, quer os bancos, pensassem conjuntamente numa nova fórmula que permitisse dar um contributo fundamental no sentido do bem-estar da sociedade.

Assim, propomo-nos abordar, ao longo deste trabalho, vários aspetos, começando por fazer um breve enquadramento económico e as suas repercussões na sociedade, culminado com os efeitos fiscais do tema em análise, realçando-se desde logo que, para compensar o risco de incumprimento da renegociação de créditos, (através de alargamento de prazos, capitalização de juros, carência de capital e inclusão do valor residual no termo do contrato), a concessão de um benefício fiscal à banca, funcionaria como um estímulo, sendo certo que os benefícios decorrentes para a economia nacional, por um lado, e para as Finanças do Estado, por outro, serão com toda a certeza largamente compensadores, tudo dentro de parâmetros de solvência e viabilidade aceitáveis, quer por parte das empresas, quer por parte dos particulares.

Em suma e esquematicamente este trabalho irá realçar alguns dos fatores que conduziram à crise, seguindo-se uma abordagem do sistema financeiro que para ela contribuiu. Posteriormente analisaremos o sistema fiscal e, por fim, a forma deste contribuir através da renegociação de créditos para a capitalização do sistema e da receita fiscal para o Estado.

CAPÍTULO I

1. Caraterização do atual contexto socioeconómico em que opera a renegociação de créditos bancários

A atividade do sistema financeiro opera num clima de grande instabilidade económica e social, marcada fortemente pela crise derivada do *subprime*, pelo défice e a dívida pública, pelo inexistente crescimento económico, pelo agravamento da crise e evasão fiscal, assim como o Orçamento de Estado para o ano de 2014 e a carga fiscal, e sobretudo pelo desemprego. Estes são os pontos que entendemos pertinentes para este trabalho e sobre os quais nos propomos analisar.

1.1. A crise derivada do *subprime*

Este fenómeno refere-se a um tipo específico de crédito imobiliário hipotecário, desenvolvido nos EUA, crédito este que comporta alto risco, dado destinar-se a famílias com rendimentos frágeis. A fragilidade desses rendimentos e a queda a que se assiste no preço dos imóveis, levou ao incumprimento quase que generalizado e, por consequência, provocou efeitos altamente negativos no setor financeiro e nos mercados. Esta crise do crédito hipotecário de alto risco nos Estados Unidos (denominada por **bolha imobiliária**), conduziu, por efeito de contágio, a um problema de falta de liquidez e à queda da cotação das ações dos bancos envolvidos nos Fundos que titularizam essa dívida.

Recorde-se ainda, a “*incapacidade dos intitulados especialistas em dominar os produtos financeiros*”!⁸. A chamada inovação financeira, mais não foi como a criação de produtos altamente complexos, baseados na ânsia desenfreada de lucros fáceis. Levou esta crise à intervenção de alguns bancos centrais através da injeção de dinheiro, bem como à nacionalização dos bancos mais expostos a esses fundos e à falência de outros de grande dimensão, onde se inclui o *Lehman Brothers*. Esta falta de liquidez conduziu, ainda, a que os bancos da UE tivessem necessidade de se financiar no BCE e, simultaneamente,

⁸ Neves, João César, *As 10 Questões da Crise*, Dom Quixote, 2011.

deixaram de injetar dinheiro na economia, atendendo à iminente necessidade de recapitalização da banca.

1.2. O défice e a dívida pública

Na atualidade, não nos podemos esquecer da pertinente questão do défice e da dívida pública. O défice é o excesso de despesas públicas face às receitas públicas. No nosso país, tanto um como o outro representam uma percentagem significativamente expressiva do nosso PIB, mais do que o recomendado pelo famoso PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento), ou seja, estamos num panorama de défice bastante excessivo. Portanto, “*o crescimento do setor público ao longo do séc. XX, foi acompanhado não só do aumento da carga fiscal, mas também do crescimento da dívida pública, na grande maioria das economias desenvolvidas*”⁹ principalmente pós-regime salazarista, dando seguimento aos padrões de consumo e bem-estar, relacionados com os compromissos e as exigências para com a UE.

Desde a implementação da democracia em 1974, Portugal nunca registou um excedente orçamental, o que tem conduzido a sucessivos aumentos da constituição da dívida pública, a qual se reflete negativamente sobre os contribuintes através do aumento dos impostos, assim como pela venda de património, via privatizações, resultando no empobrecimento do nosso país, que conduziu ao pedido do Plano de Assistência¹⁰.

Em qualquer economia desenvolvida, o orçamento, nomeadamente no que concerne à despesa pública, é fundamental para o crescimento económico e bem-estar social, porquanto, menor despesa acarreta menos receita para o equilíbrio e por consequência menos impostos, levando ao crescimento económico e emprego acarretando consequentemente, um menor endividamento público¹¹. Acrescente-se ainda que, menos impostos fomenta a criação de empresas e emprego, e nomeadamente, convida ao investimento externo.

O caminho que o nosso país tem de trilhar para o ajustamento público é lento e penoso, manifestado na austeridade, mormente no emprego, na carga fiscal e em toda a economia.

⁹ Cruz, José Neves, *Economia e Política, Uma abordagem dialéctica da escolha pública*, Coimbra Editora, 2008.

¹⁰ Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos Gomes, *Economia e Finanças Públicas*, 4ª edição, Escolar, 2012.

¹¹ Idem.

1.3. O inexistente crescimento económico

Portugal tem ainda de emergir do abrandamento que se seguiu à adoção do euro, o qual acarretou a recessão da atividade económica a partir do 2º semestre de 2004, face a preocupações de competitividade¹². O crescimento das exportações tem-se mantido fraco, quando comparado com o volume das importações, levando ao défice da balança comercial. Este facto associado ao elevado endividamento das famílias e à fraca competitividade, conduzem a uma situação de difícil crescimento económico.

A este propósito, bom grado as estimativas do valor das exportações, com um ganho de quota de mercado, em contraste com os anos anteriores, e associado à diminuição do volume das importações. Esta diminuição das importações é provocada pela contração da procura interna¹³.

| <i>Atividade Económica</i> | | | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|
| | Dezembro | Dezembro | Dezembro | Dezembro |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 * |
| Exportações | 7.1 | 3.2 | 5.9 | 5.5 |
| Importações | -5.9 | -6.7 | 2.7 | 3.9 |

* Valores Previsionais

Tabela 1: Atividade Económica – Exportações/Importações.

Fonte: Banco de Portugal – Boletim Económico de Inverno, 2013.

Nestes termos, segundo a avaliação do Diretório Executivo do FMI, num contexto desfavorável, marcado por grandes desequilíbrios orçamentais, crescimento lento e uma fraca posição competitiva, está-se perante um desafio que consiste em criar condições para reiniciar a convergência, de modo a melhorar os mercados do trabalho e do produto. Estas questões são fundamentais para reforçar a confiança e a credibilidade na economia portuguesa.

Neste contexto, importa ter presente dois aspetos nucleares, para o crescimento económico:

¹² Public Information Notice do FMI, 2005.

¹³ Banco de Portugal, Boletim Económico de Inverno, 2013.

- o processo de redução do défice orçamental, fator essencial para limitar a taxa de tributação e salvaguardar a atividade do país, de modo a criar investimento que potencie o produto nacional e o emprego;

- criar condições favoráveis ao desenvolvimento económico do setor dos bens transacionáveis, à inovação e a criação de emprego neste setor, permitindo beneficiar a procura interna e, ainda, a produtividade.

Para que tal aconteça, torna-se necessária a implementação de reformas estruturais profundas, tais como a criação de valor dos setores exportadores com os apoios necessários, nomeadamente financiamento e condições de pagamento mais prolongadas no tempo.

1.4. O agravamento da crise e a evasão fiscal

A correção dos desequilíbrios macroeconómicos vem condicionando a atividade económica, com efeitos imediatos na procura interna, fruto da elevada carga fiscal e ainda um impacto altamente negativo no mercado do trabalho.

Por um lado, a falta de financiamento e por outro a falta de procura, vêm conduzindo ao mergulhar das nossas empresas numa crise profunda, levando grande parte delas à falência e, concomitantemente, um grande número de pessoas ao desemprego. Para algumas empresas que restam, que tudo fazem para sobreviver, encontram um caminho extremamente difícil, face a uma nova concorrência desenfreada e sem respeito. Referimo-nos àquelas que já em situação extremamente débil, na ânsia de ainda poderem sobreviver, passam a operar em clara distorção dos princípios fiscais constitucionalmente consagrados, fugindo à tributação. Trata-se de mais um fenómeno social complexo, - o da evasão fiscal, - que vem criar muitas dificuldades às empresas que tudo fazem para o crescimento de um país e do mercado de trabalho e que simultaneamente ajuda ao desequilíbrio das contas do Estado. Este fenómeno traduz-se, entre outros aspetos, na diminuição da receita pública e na justiça social.

Tomemos o seguinte exemplo: em 2012 as receitas fiscais cobradas ascenderam a € 32.025.200.000. A evasão fiscal do mesmo ano foi calculada em € 12.300.000.000 e o défice deste período registou € 10.596.000.000¹⁴. Assim se verifica que a evasão fiscal do ano em análise, teria sido suficiente para cobrir o défice público.

No caso do nosso país, só em 2006 se iniciou o trabalho de sistematização e análise da fraude fiscal¹⁵. Este protelar, como é óbvio, reflete-se de modo marcante na nossa economia.

¹⁴ Pordata – Base de dados de Portugal.

¹⁵ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010.

Estamos perante múltiplas distorções do quadro normativo da fiscalidade, movido pelo impulso de uma cega motivação, ou seja, sobreviver de qualquer forma, recorrendo à fraude, à corrupção e economia não registada, o que conduz à estagnação.

1.5. O Orçamento de Estado para 2014 e a carga fiscal

Com a aprovação do Orçamento de Estado de 2014, as empresas e as famílias vão ter enormes dificuldades, por força do aumento da carga fiscal. No conjunto das medidas de consolidação orçamental, constam desse Orçamento, cerca de 20% sobre a redução da despesa e 80% sobre o aumento da receita. Atendendo a estes números, não só assistimos ao contínuo aumento do desemprego derivado dos cortes da despesa, como se está a colocar em causa uma classe que sempre foi quem suportou as contribuições para o Estado – a classe média. Desde logo, a preocupação com o aumento do IRS, com efeitos imediatos no rendimento disponível¹⁶, devido à alteração dos escalões e da sobretaxa adicional. Esta perda de rendimento condiciona, de forma acentuadíssima, a procura interna, bem patente através do número de insolvências que não pára de aumentar. Aliado a este imposto, não será despidendo considerar, também, o significativo aumento derivado do IMI, com impactos da mesma ordem.

Parece assim, que o Plano de Assistência Económica e Financeira estará muito longe do desejável, pelo que urge talvez uma renegociação, mormente nos encargos financeiros a suportar com a dívida pública, a reavaliação dos prazos e por fim, o estabelecimento de um maior equilíbrio entre política orçamental e crescimento, como fatores indutores da retoma da economia e criação de emprego¹⁷.

Com efeito, as soluções que passam por fortes medidas de austeridade levam-nos a concluir que sem crescimento económico, o aumento da carga fiscal não serve de forma nenhuma os interesses de todos os intervenientes, mormente os das famílias, das empresas e até do próprio Estado.

¹⁶ Estima-se um impacto de 1.210 milhões de euros, quando comparado com 2013, segundo o Ministério das Finanças.

¹⁷ CES – Conselho Económico e Social (Parecer sobre a Proposta de Orçamento de Estado para 2014).

1.6. O desemprego

A falta de crescimento económico, a redução do défice público e a falta de liquidez da economia, já analisadas neste trabalho, têm contribuído de forma muito acentuada para altos níveis de desemprego.

O desemprego tem como reflexo o aumento das despesas em subsídios salariais (fundo de desemprego) e em formação. A formação está vocacionada para o estímulo do emprego, contudo tal apenas se verifica no emprego de curta duração e por consequência este é eliminado com o aparecimento do subsídio¹⁸.

As medidas de austeridade, nomeadamente em termos de cortes salariais na Função Pública, aliadas ao elevado endividamento de todas as famílias, têm tido um efeito devastador na economia familiar dos nossos concidadãos, levando, como nunca visto, a um preocupante e elevado número de insolvências.

Assim, poder-se-á desde logo pensar que uma das soluções para a redução deste flagelo reside no apoio às empresas, pois estas são indutoras de desenvolvimento económico e somente com o crescimento económico se consegue reduzir o desemprego.

Tendo em conta a situação atual a nível de taxas de juro que têm tido uma descida acentuada e algum constrangimento de liquidez, a solução poderá passar por medidas de promoção do investimento e pelo incentivo à criação de emprego, só conseguida com benefícios fiscais ao investimento estrangeiro e apoio às empresas nacionais que apresentem viabilidade, na reestruturação do seu endividamento, porque as crises, quando existem, implicam deslocamento financeiro, nomeadamente nas dificuldades de acesso ao crédito e desemprego.

A nosso ver, será necessária uma maior intervenção do Estado, mas com uma participação diferente, mais interventiva, designadamente como promotor da economia e do bem-estar das pessoas e fomentando o emprego.

¹⁸ *Boletim de Primavera* do Banco de Portugal, 2012.

CAPÍTULO II

2. O Sistema Financeiro: conceitos e sua caracterização face ao atual contexto socioeconómico

Para podermos compreender melhor o objeto de estudo do presente trabalho, necessário será sabermos *à priori*, em que consiste o sistema financeiro e qual o seu contributo para uma melhoria do desenvolvimento económico deste país.

O sistema financeiro compreende o conjunto de instituições financeiras que asseguram, essencialmente, a canalização da poupança para investimento nos mercados financeiros através da compra e venda de produtos e serviços financeiros. A estas instituições financeiras cabe o papel de intermediárias entre os agentes económicos que, num dado momento, se podem assumir como aforradores e, noutros momentos, como investidores¹⁹.

Consabido, para o desenvolvimento económico, torna-se necessário um sistema financeiro sólido e moderno. *“É necessário manter e reforçar a estabilidade do sistema financeiro, dado o papel crucial que lhe cabe no funcionamento da economia portuguesa e, em particular, na otimização da afectação dos recursos financeiros, internos e externos, que canaliza para os setores e agentes económicos com necessidades de financiamento”*²⁰.

Todavia, o sistema financeiro nacional apresenta algumas especificidades, dentro das quais salientamos:

a) - a necessidade de negócio, nos últimos anos, levou ao recurso ao financiamento externo, traduzido num rácio de transformação²¹ em Junho de 2010 de 167% e no final do ano de 2012 de 140%²², o que determina a dependência do crédito externo;

b) - a atribuição de facilidades de crédito às famílias, nomeadamente à compra de habitação própria, com os efeitos agora conhecidos;

c) - o grande investimento do sistema financeiro na dívida pública nacional, em pleno ciclo de crise, e reflexo das altas taxas de juro.

¹⁹ Associação Portuguesa de Bancos - www.apb.pt.

²⁰ Intervenção do Governador do BdP, na II conferência TSF.

²¹ Transformação de depósitos em crédito.

²² Boletim Estatístico do Banco de Portugal.

Acontece que, por influência das medidas impostas pelo Plano de Assistência Financeira, assistimos agora a uma inversão clara do sistema financeiro, ou seja, a desalavancagem²³ para 120% e adequação dos capitais próprios dos bancos.

Estes fatores (redução do rácio de transformação e reforço dos capitais próprios), ao retirarem crédito à economia, têm impacto no setor produtivo.

Neste contexto salientamos que o Plano de Assistência Financeira propõe o reforço do setor financeiro com o objetivo de assegurar que o sistema bancário esteja em condições de financiar a economia, e medidas de precaução com vista a restaurar a confiança dos mercados²⁴.

Resta saber qual vai ser o papel do Estado, face a esta recapitalização e na eventualidade de existir “intervenção do Estado”²⁵, qual vai ser o seu comportamento.

2.1. O crédito bancário

Sendo o crédito bancário um dos elementos centrais do presente trabalho, importa antes de mais definir o seu conceito e quais os princípios que lhe estão subjacentes.

O crédito bancário é uma operação praticada por instituições financeiras credenciadas pelo Banco de Portugal. A sua importância nas economias é grande: o crédito é uma ferramenta de expansão económica pois possibilita um maior número de transações comerciais²⁶.

De uma forma simplista, o crédito não é mais do que um contrato celebrado entre uma parte que empresta e outra que pede emprestado²⁷. Neste contrato estão ínsitas as obrigações das partes contratantes, sendo as principais: o montante cedido, o prazo de pagamento, a periodicidade de pagamento e o custo dos fundos disponibilizados.

O facto do credor ficar privado do uso do seu capital durante o prazo do financiamento e de correr o risco de não vir a receber a totalidade, ou mesmo parte do crédito e respetivos encargos, confere-lhe o direito de cobrar pela assunção desse risco²⁸.

Nesta análise, será objeto de destaque o crédito concedido quer a título individual ou particular, assim como o concedido a título societário.

²³ Significa menos crédito, redução de endividamento. “*Deleverage*” /Desalavancagem.

²⁴ *Programa de Ajustamento Económico e Financeiro – principais linhas de orientação*, Ministério da Economia, in <http://www.gee.min-economia.pt/>.

²⁵ Franco, António L. Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª edição, Almedina, 2012.

²⁶ Bancário.pt – Produtos Bancários e Financeiros, in <http://bancario.pt/mais/credito/>.

²⁷ Artigo 1142º do Código Civil.

²⁸ Aviso 3/95 do Banco de Portugal; artigo 289.º do Código de Valores Mobiliários; artigo 2º do RGICSF; artigo 1142.º do Código Civil e artigo 394.º do Código Comercial.

2.2. Consequências da atual crise: a restrição ao crédito

A restrição ao crédito é uma medida que surge no âmbito do combate à inflação e ao abrandamento do crescimento de uma economia²⁹ cuja implementação resulta dos elevados níveis de incumprimento. O que significa que, num sistema moderno e com a globalização, torna-se elemento absolutamente crucial para a atividade económica, este parceiro.

| <i>Rácio de Crédito Vencido</i> | | | | |
|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| <i>(em percentagem)</i> | | | | |
| EMPRÉSTIMOS EM INCUMPRIMENTO | Dezembro 2011 | Dezembro 2012 | Dezembro 2013 | Fevereiro 2014 |
| Sociedades não financeiras: | 6.7 | 10.1 | 12.6 | 13.3 |
| Pequenas e Médias Empresas | 8.1 | 12.4 | 15.7 | 16.5 |
| Grandes Empresas | 1.8 | 2.3 | 2.5 | 2.9 |
| Empresas Exportadoras | 3.3 | 4.6 | 2.6 | 3.0 |
| Particulares: | 3.7 | 4.1 | 4.5 | 4.6 |
| Habituação | 2.0 | 2.3 | 2.5 | 2.6 |
| Consumo e outros fins | 10.5 | 11.8 | 13.1 | 13.4 |

Tabela 2: *Rácio de Crédito Vencido.*

Fonte: *Nota de Informação Estatística, Lisboa, Abril de 2014, Banco de Portugal-Central de Responsabilidades de Crédito.*

A Tabela 2 é reflexo dessa situação de incumprimento. Na verdade, o rácio do crédito vencido tem vindo a aumentar, apresentando um valor mais expressivo nos primeiros meses do ano corrente, fruto certamente da crise económica que se faz sentir. Note-se que se mantém mais estabilizado o crédito vencido no que concerne ao crédito à habitação, o que poderá ter resultado da redução da taxa de referência e da Euribor por parte do Banco Central Europeu.

Por sua vez, importa uma referência ao contínuo e acentuado aumento do crédito vencido às Pequenas e Médias Empresas, sendo estas aquelas que compõem

²⁹ Portal de literacia financeira, in www.bancario.pt.

maioritariamente o nosso tecido empresarial e que mais contribuem para o desenvolvimento da nossa economia.

O desenvolvimento do sistema financeiro permitiu a realização de investimentos pelas empresas, pelas famílias (nomeadamente em habitação) e pelo próprio Estado. Ora, é assim o sistema financeiro, que através da injeção de crédito na economia, funciona como seu indutor. No entanto, o desenvolvimento do sistema financeiro permitiu a realização de investimentos pelas empresas e pelas famílias que, aliado à diminuição das taxas de juro, restringiram a poupança. Desta forma, verificada a diminuição da poupança nacional, criam-se as condições para o recurso à titularização de créditos, que conduz ao canalizar de poupanças do exterior para financiar o investimento e consumo e, por consequência, o endividamento da banca e do nosso país.

Por este pequeno aspeto se compreendem os elevados rácios de transformação da banca³⁰ que agora terá de corrigir, os quais, aliados ao inexistente crescimento económico, tornam insustentável às empresas e famílias cumprir o serviço da dívida³¹. Daí se entender a necessidade de recuperação desse endividamento através de um novo paradigma que vá de encontro à melhoria da situação económica.

2.3. A Lei nº58/2012 e o Decreto-Lei nº227/2012 – PARI/PERSI

A queda de rendimento das famílias, a elevada carga fiscal e o desemprego, formam a mistura explosiva para o incumprimento dos particulares. Perante este fenómeno, impõe-se encontrar medidas que criem um regime de proteção a estes devedores, em prol da sobrevivência do Estado e das famílias.

Nesta sequência, foi aprovado o Decreto-Lei nº 227/2012, de 25 de Outubro, vem estabelecer um conjunto de princípios e regras para a negociação entre as instituições de crédito e os clientes bancários, criando as soluções para a regularização extrajudicial de situações de incumprimento.

Adicionalmente, a Lei nº 58/2012, de 9 de Novembro, prevê um Regime Extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica difícil.

³⁰ Rácio de transformação de recursos em crédito, significa que os bancos recorrem ao mercado de capitais para suportarem a atividade creditícia, em virtude do reduzido capital dos depósitos domésticos.

³¹ Plano de pagamento acordado entre o banco e o devedor, aquando da contratação da operação creditícia e o seu cumprimento, ou seja, amortização de capital, juros e demais despesas.

Em conformidade com o artigo 35º do Decreto-Lei e do artigo 39º da Lei, fica o Banco de Portugal incumbido da avaliação periódica da implementação dos princípios e regras previstos nesses diplomas.

Desta forma, são as instituições de crédito obrigadas a comunicar ao regulador informações relativas aos seguintes contratos de crédito:

- Medidas precoces e antecipatórias das situações de incumprimento, através de um Plano de Ação para o Risco de Incumprimento (PARI), possibilitando a deteção de alertas de risco e, desta forma, as instituições financeiras, conjuntamente com os seus devedores, encontrarem formas de resolução, de maneira à situação não ficar mais degradada;
- Contratos de crédito integrados no Processo Extrajudicial de Regularização de Situações de Incumprimento (PERSI), em conformidade com o Decreto-Lei nº 227/2012;
- Contratos de crédito abrangidos pelo Regime Extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil, em conformidade com a Lei nº 58/2012³².

No essencial, pretende-se com estes diplomas criar condições de renegociação das suas dívidas aos mutuários abrangidos. Desde logo, a ideia é interessante, contudo a carga burocrática e o conjunto de requisitos que se torna necessário preencher, para inserção nesses planos, eliminam *à priori*, grande parte dos devedores, como por exemplo:

- i) verificação da não viabilidade das propostas apresentadas;
- ii) ocorrência de penhoras ou arresto sobre os bens do devedor;
- iii) nomeação de administrador judicial provisório no âmbito de processo de insolvência;
- iv) o devedor não colaborar durante a preparação do plano;
- v) o devedor praticar atos suscetíveis de pôr em causa direitos ou garantias da instituição de crédito.

Com efeito, registre-se a preocupação de legislar em favor daqueles que apresentam situação económica mais degradada, o que é de enaltecer, impondo-se a nosso ver, maior facilidade de renegociação em função das garantias adstritas.

³² Instrução nº 44/2012 da Supervisão Comportamental do Banco de Portugal.

2.4. A capitalização da banca – Rácio de Solvabilidade

A estabilidade do sistema financeiro é da competência do Banco de Portugal, tal como previsto na sua Lei Orgânica. Para a realização dessa missão, pode o regulador recorrer ao refinanciamento das instituições, bem como à sua supervisão.

Com a crise do *subprime* levantaram-se um conjunto de dúvidas relativamente à saúde das instituições financeiras, medida pelo seu rácio de solvabilidade, nomeadamente, quanto à qualidade dos seus ativos, devido à exposição a determinados segmentos de atividade e ao défice de capital³³.

Desde logo, no sentido de reforçar a liquidez, a imposição da desalavancagem do rácio de transformação, para um máximo de 120%, tal como previsto no Plano de Assistência Económica e Financeira associado ao reforço da Solvabilidade, impondo-se um rácio *Core Tier I*³⁴ de 10, levando grande parte das instituições financeiras nacionais a socorrer-se da capitalização através do Estado, levando este a participar no seu capital e no acompanhamento da sua gestão.

Estas medidas mais não são que o reforçar da resiliência perante um contexto adverso, tal como aquele em que nos encontramos a viver, tudo na promoção e salvaguarda da estabilidade financeira e da confiança das pessoas.

Dir-se-á sempre, que um sistema financeiro, enquanto aparelho circulatório de uma economia, que não prime pela confiança, seria certamente uma anarquia e um descrédito!

2.5. Breve referência à reação do sistema bancário mundial em épocas de crise

Não é a primeira vez que o setor bancário desenvolve a sua atividade em condições adversas. É sabido que crises sistémicas implicam um deslocamento financeiro, devido a mudanças nos preços, interrupções no acesso ao crédito e o desemprego, o que ocasiona tensões correspondentes a falta de fluxos e problemas de capital. Assim, tornam-se necessárias políticas macroeconómicas para enfrentar esses desequilíbrios económicos.

O foco principal perante um cenário de crise será o da restauração do sistema bancário³⁵. Segundo *Thomas Laryea*, para além da restauração do sistema financeiro, importa ainda como fundamental, respostas políticas capazes de funcionar como estímulo e reforço da confiança.

³³ “A supervisão enquanto mecanismo de promoção e salvaguarda da estabilidade financeira” – Banco de Portugal/Fevereiro de 2013.

³⁴ O *Core Tier I*, foi adotado pela Autoridade Bancária Europeia (EBA), impondo que os bancos têm de deduzir aos seus Fundos Próprios de Base, as participações que detenham no capital de outras instituições financeiras.

³⁵ Laryea, Thomas, *Approaches to Corporate Debt Restructuring in the Wake of Financial Crises*, IMF, 2010.

Podemos apontar os casos do Chile em 1982 e do México no ano seguinte, em que houve necessidade de capitalização dos bancos, por forma a reforçar a sua capacidade de absorver os prejuízos, em que os governos desses países utilizaram fundos públicos e, concomitantemente, criaram um apoio fiscal como incentivo às empresas, no sentido da recuperação de toda a atividade. No caso concreto do Chile, o Governo e o Banco Central forneceram diretamente subsídios às empresas e famílias e taxas bonificadas de juro para hipotecas domésticas. É claro que este tipo de medidas tem um preço muito elevado para a sustentabilidade da dívida pública, originado a sua reestruturação³⁶.

Ainda na linha de apoio do Estado à recapitalização dos bancos, temos os casos da Hungria em 1991, da Indonésia, da Coreia do Sul, e da Tailândia, todos em 1997, e na Europa, o caso da Polónia em 1993³⁷.

Desde logo se pode concluir, que a reabilitação do setor financeiro é uma prioridade, necessitando os bancos de capital para reanimar a economia.

Podemos ainda chamar à colação a situação mais recente da Irlanda, que através do patrocínio do Governo criou uma agência de Gestão de Ativos, dedicada essencialmente à promoção imobiliária, e na mesma senda, a Alemanha e os Estados Unidos criaram veículos estruturados para assumir os ativos maus “*Bad bank*”, dos seus balanços³⁸.

Acrescente-se, por fim, que para que um processo desta dimensão possa funcionar em pleno, evitando crises futuras do sistema financeiro, torna-se necessário também a recuperação do sistema empresarial, começando desde logo por distinguir e classificar entre empresas viáveis e não viáveis, urgindo por organizar a sua estrutura financeira, das empresas a viabilizar, e criando situações operacionais e financeiras sustentáveis³⁹.

Deve-se reconhecer, contudo, que os mercados muitas das vezes não funcionam de forma eficiente, quer seja por falta de respostas políticas⁴⁰, quer seja por contágio de outros países, pelo que assim, qualquer que seja o mecanismo, o desenvolvimento e a existência de um mundo competitivo e global, têm o seu preço. Portanto, o crescimento muito rápido do crédito, cujo objetivo era apoiar a convergência no caso da zona euro, contribuiu para o aparecimento de vulnerabilidades.

³⁶ Laryea, Thomas, *Approaches to Corporate Debt Restructuring in the Wake of Financial Crises*, IMF, 2010.

³⁷ Stone, Mark, *Large Scale Post-Crisis Corporate Sector Restructuring*, IMF, 2000.

³⁸ Laryea, Thomas, *Approaches to Corporate Debt Restructuring in the Wake of Financial Crisis*, IMF, 2010.

³⁹ Claessens, Stijn, *International Monetary Fund, Policy Approaches to Corporate Restructuring Around the World: What Worked, What Failed?*, IMF, 2005.

⁴⁰ Muitas das vezes por inércia, desmazelo e, sobretudo, pelo descanso das entidades regulatórias.

CAPÍTULO III

3. O Direito Fiscal e Tributário e seus princípios

Posto isto e, uma vez feita uma análise sobre o sistema financeiro, passemos ao elemento de comparação objeto deste estudo: o Direito Fiscal, que mais adiante será visto em concreto num contexto de aumento de receita fiscal.

Normalmente associam-se os impostos à arrecadação de receita por parte do Estado. Esta receita é usada para a cobertura de gastos públicos essenciais, visando a tributação, a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas que promovem a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.^{41 42}

Para termos uma ideia das necessidades coletivas que o Estado é chamado a cobrir, e as despesas com o do setor público no nosso país passaram de 23,5% do PIB no ano de 1975, para 46,2% no ano de 2008, ou seja, em cerca de 30 anos, quase que duplicou⁴³.

Como reflexo disso, o artigo 103.º nº1 da Constituição da República Portuguesa, estabelece o alvo do direito tributário e fiscal, postulando que “*o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza*”.

Como auxílio da caracterização do Direito Fiscal, encontramos nos seus princípios uma pedra angular. Salientamos, assim, os princípios da legalidade, da igualdade e da não retroatividade, os quais se revelam como basilares no âmbito do Direito Fiscal, resultantes ainda da atuação de um Estado de Direito, um Estado em que a aplicação do tributo está estritamente vinculada à lei⁴⁴, e em que se postula a generalidade na tributação – todos os cidadãos estão obrigados ao pagamento de impostos - sendo que esta generalidade está associada à capacidade contributiva de cada cidadão, por isso só deve pagar impostos quem tem capacidade para isso, assim como vigora a proibição constitucional de impostos que tenham natureza retroativa, em conformidade com o nº3 do art.º 103.º da CRP.

Acrescente-se ainda, que os princípios atrás referidos, impõem-se aos tribunais, que não podem aplicar normas “que infrinjam a Constituição ou os princípios nela

⁴¹ Art.º 5, nº1 da LGT.

⁴² Art.º 103.º da CRP.

⁴³ Pereira, Trigo e Outros, *Economia e Finanças Públicas*, 3ª edição, Editora Escolar, 2009.

⁴⁴ Artº103.º, nº3 da CRP.

consignados”⁴⁵ e aos tribunais cabe a sua concretização. Desta forma, os cidadãos ficam mais protegidos das alterações legislativas aos princípios fundamentais da tributação.

Por sua vez, existe o dever de cooperação dos contribuintes⁴⁶, que mais não é que os deveres que normativamente lhes estão atribuídos, na sua relação com o Estado.

Como nota final, os impostos (onde se incluem as contribuições para a Segurança Social) representam o canalizar para o Estado, de cerca de 59,75% do que se produz⁴⁷. Ainda que parte deste montante regresse à economia, através de salários, pensões, subsídios, etc, que se traduzem na compra de produtos e serviços, nada se compara com o valor que “passa” para o Estado.

Assim, podemos pensar até que ponto uma carga fiscal tão elevada, pode ser potenciadora do desenvolvimento económico e, simultaneamente, da sobrevivência das empresas!

⁴⁵ Artigo 204.º da Constituição da República Portuguesa.

⁴⁶ Artigo 59.º, nº4 da Lei Geral Tributária.

⁴⁷ Em média, 25% de IRC e 34,75% para SSP.

CAPÍTULO IV

4. Análise dos principais tributos com especial relevância para o presente trabalho

Uma vez feita a nota introdutória quanto ao Direito Fiscal e quanto aos seus princípios caracterizadores, efetuemos uma análise concreta sobre cada um dos tributos que têm relevância para o presente trabalho.

O legislador distingue entre impostos sobre o rendimento pessoal, impostos sobre o património e impostos sobre o consumo⁴⁸.

No que concerne ao imposto sobre o rendimento, com a reforma fiscal de 1989 pretendeu-se a modernização do sistema fiscal, aproximando-o dos países mais desenvolvidos. É com esta alteração que surge o imposto sobre o rendimento alicerçado em dois impostos: o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC). Esta reforma fiscal funcionou como uma codificação e simplificação, tendo em consideração que vem tratar conjuntamente os impostos cedulares e, concomitantemente, passa a agregar medidas e deveres que anteriormente se encontravam dispersas por vários códigos⁴⁹.

Alguns autores vêm considerando a utilidade do IRC, defendendo a manutenção deste imposto, porquanto as pessoas coletivas beneficiam de bens e serviços públicos, assim como, porque o IRC permite a coleta antecipada do IRS, defendendo ainda a utilidade deste imposto, dada a necessidade de incidir sobre as rendas, e sobre os fatores fixos de produção⁵⁰.

Relativamente ao imposto sobre o consumo, temos como fundamental o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), caracterizado por ser liquidado e cobrado sempre que existam transações que procedam a utilização de determinado bem pelo consumidor final. O valor acrescentado é um conceito criado pela Economia, como forma de tributar o consumo através de uma cadeia de distribuição⁵¹.

No que respeita aos impostos sobre o património, inclui-se:

⁴⁸ Sanches, Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3ª edição, Coimbra Editora, 2007, p.25.

⁴⁹ Sanches, Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3ª edição, Coimbra Editora, 2007.

⁵⁰ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010.

⁵¹ Nordhaus/Samuelson, *Economics*, Mc Graw-Hill, 1995.

- o imposto do selo, cuja vocação “...*é tributar a circulação de bens, de riquezas, de valores: sobretudo quando tais valores, ou bens, não tenham podido ser tributados por outra via*”⁵², concluindo-se que este imposto acaba por tributar aquilo que o não pode ser por outra via, com incidência configurada no artigo 1º do respetivo código.

- o imposto municipal sobre a transmissão onerosa de imóveis, caracterizado por ser um imposto de registo, pois é cobrado aquando da escritura de aquisição, tal como refere o preâmbulo do Decreto-Lei nº 41 969 de 24 de Novembro de 1958 “*mantêm-se a tradição dos regulamentos da contribuição de registo juntando num mesmo código as normas da Sisa e do imposto sobre sucessões e doações*”. Na atualidade, este imposto “*incide sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou figuras parcelares desse direito, sobre imóveis situados no território nacional*”, de acordo com o artigo 2º, nº1.

- o imposto municipal sobre imóveis, que de acordo com o artigo 1º do respetivo código, é um imposto de receita municipal que incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita do município onde os mesmos se localizam, existindo então, dois impostos – um para prédios rústicos e outro para prédios urbanos⁵³.

Por fim, uma breve referência às prestações para a segurança social, que consideramos como um verdadeiro imposto, dado o seu carácter regular e permanente, incidente sobre as remunerações de trabalho. Trata-se de um imposto sobre o rendimento dos trabalhadores considerado um verdadeiro imposto direto.

De forma mais detalhada, passamos de seguida a debruçar-nos, sobre cada um destes impostos.

4.1. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) vs. Banca

No sistema fiscal português, o IRC (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas) incide sobre o lucro das sociedades que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola. Este imposto incide sobre a totalidade dos rendimentos das pessoas coletivas, com sede ou direcção efetiva em território Português, incluindo os obtidos em território estrangeiro. Consagra-se assim, no nosso sistema fiscal, o princípio da residência (*worldwide system of taxation*)^{54 55}.

⁵² Soares, Martinez, *Direito Fiscal*, Almedina, 1994.

⁵³ Gomes, Nuno Sá, *Tributação do Património*, Coimbra Editora, 2005.

⁵⁴ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010.

⁵⁵ Art.º 8 CIRC.

Ora, havendo matéria coletável⁵⁶, sobre esta incidirá uma taxa de imposto (atualmente de 25%)⁵⁷, a entregar nos cofres do Estado.

Optando o sistema fiscal pelo princípio da residência, a base deste imposto, conforme estabelece o artigo 3º do CIRC, no caso de serem empresas e exercerem, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, é o lucro. O lucro é definido como a diferença entre os valores do património líquido no fim e no início do período, com as correções estabelecidas na lei; no caso de não exercerem a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola, neste caso, a base do imposto é o rendimento global, correspondente à soma algébrica dos rendimentos das várias categorias, consideradas para efeitos de IRS. Claro fica que a taxa de imposto aplica-se sobre a matéria coletável, o que equivale a dizer que quanto maior for o resultado gerado, maior será o montante de imposto a entregar ao Estado.

Tal acontece nas empresas e da mesma forma se passa no sistema financeiro. Este tem a sua fonte geradora de proveitos, essencialmente, na cobrança de comissões e na margem financeira⁵⁸. Resulta então, que no caso da banca a cobrança de juros do crédito e comissões, são as suas principais fontes de receita geradoras de lucros⁵⁹ e, por consequência, fundamentais para o pagamento de IRC.

Assim, desde já se conclui que seja qual for o setor de atividade, a existência de lucro, pressupõe o pagamento de imposto e quanto mais elevado esse lucro foi, maior será o montante a entregar ao Estado.

Não podemos deixar de fazer uma referência final à atividade financeira, nas matérias que são tratadas nos art.º 35º, 36º, 37º, 38º e 40º do CIRC, no que concerne às perdas por imparidade fiscalmente dedutíveis e provisões, nomeadamente de créditos em situação de incumprimento ou incobráveis. Desta matéria e suas implicações, trataremos mais adiante, dadas as suas implicações em termos de renegociação de créditos.

⁵⁶ Determinada pela dedução ao lucro tributável dos prejuízos e benefícios fiscais- art.º 15º CIRC.

⁵⁷ Art.º 15º, 16º e 17º CIRC.

⁵⁸ Receita do crédito concedido (juros) e aplicações financeiras, deduzida dos juros pagos dos depósitos.

⁵⁹ Marques, Walter, *Moeda e Instituições Financeiras*, Dom Quixote/Instituto Superior Gestão, 1991.

4.2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

O IRS “*incide sobre o valor anual dos rendimentos dos contribuintes singulares, depois de efetuadas as correspondentes deduções*”⁶⁰. Ainda segundo o artigo 104º, nº1, da CRP, o “*imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar*”. São estas as características do imposto pessoal sobre o rendimento.

De entre os vários tipos de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, salientamos:

- a) - os rendimentos do trabalho dependente, nomeadamente os previstos no artigo 2º do respetivo código do IRS, têm na sua base o contrato de trabalho, associado à retribuição e remuneração;
- b) - os rendimentos de trabalho independente e os rendimentos comerciais e empresariais, rendimentos estes originados por profissionais agindo isoladamente;
- c) - os rendimentos de capitais, em conformidade com o artigo 5º, derivados de vantagens económicas, com incidência nos depósitos a prazo e outros produtos financeiros de rendimento;
- d) - os rendimentos prediais, resultantes do capital investido em imobiliário, normalmente traduzidos em rendas e;
- e) - os rendimentos resultantes de mais-valias, correspondentes a ganhos, derivados de alienações.

Saliente-se que para haver relevância deste imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, teremos de estar perante uma situação de pleno emprego, originando, entre outros, os seguintes efeitos imediatos:

- cumprimento do endividamento;
- consumo;
- funcionamento do mercado, com incidência no imobiliário;
- receita fiscal;
- poupanças.

Significa que situações de desemprego não criam receita para o Estado, bem pelo contrário, levam à deterioração dos restantes agentes económicos. Daí que, talvez se

⁶⁰ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010, p.69.

coloque o interesse na existência de novas políticas do Estado, extensivas ao sistema financeiro, para regenerar outros agentes económicos.

4.3. O Imposto do Selo

É um dos mais antigos impostos, incidindo essencialmente sobre operações. Conforme refere José Maria Fernandes Pires, este imposto é classificado no capítulo dos impostos indiretos, “ mas a enorme multiplicidade de factos geradores que tipifica na sujeição, não permite que essa classificação seja aplicável de forma universal em todos os factos sujeitos a imposto ”⁶¹.

Tal como acontece no direito alfandegário, com as pautas aduaneiras, pode-se também distribuir entre o Código do Imposto do Selo e a Tabela Geral deste imposto, contendo o Código a disciplina geral do imposto. Já a Tabela funciona como a lista dos factos tributários sujeitos a este imposto⁶².

Refira-se que no âmbito do nosso estudo, este imposto tem particular importância, dado que a atividade das instituições de crédito (art.º 2º,nº1 c)) assenta essencialmente em operações e, como tal, estas estão abrangidas por este imposto. Desde logo, pela utilização de crédito a qualquer título, incluindo cessão de créditos, tal como o *factoring* e as operações de tesouraria, bem como sobre os juros e comissões cobrados pelas instituições financeiras e pelas comissões derivadas da emissão de garantias bancárias.

Saliente-se, em termos de incidência objetiva, a liquidação de Imposto do Selo, pela utilização de crédito⁶³, sob a forma de fundos, em virtude da concessão de crédito a qualquer título, considerando-se ainda como nova concessão de crédito, a prorrogação do prazo do contrato, liquidando o Imposto do Selo pelos juros cobrados pelas instituições financeiras no percentual de 4% sobre o montante dos juros a pagar⁶⁴.

Com relevo para este trabalho, salienta-se a Verba 17 da Tabela Geral do Imposto do Selo, que recai sobre as operações financeiras, com especial destaque para averba 17.1 que dispõe quanto à utilização do crédito sobre todas as formas, exetando a concessão de crédito no âmbito do Decreto Lei 133/2009 de 2 de Junho (crédito ao consumidor), á qual se aplica a verba 17.2. Tal imposto tem muita importância na renegociação de empréstimos, conforme iremos analisar adiante.

⁶¹ Pires, José Maria Fernandes, *Lições de Impostos sobre o Património e do Selo*, Almedina, 2ª edição, 2012.

⁶² Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*, 7ª edição, Almedina, 2012.

⁶³ Em conformidade com 17.1 TGIS.

⁶⁴ Em conformidade com 17.3.1 da TGIS.

No âmbito das garantias autónomas, ou seja, não acessórias, a verba 10 da Tabela Geral, enuncia como sujeitas a Imposto do Selo todas as formas e tipo de garantias, a saber: “*o aval, a caução, a garantia bancária autónoma, a fiança, a hipoteca, o penhor e o seguro-caução*”, o que equivale a dizer, que praticamente todas as operações creditícias típicas da banca são taxadas por este tipo de imposto.

Acresce referir que, não é só a concessão de crédito, qua acarreta o pagamento deste imposto, também a renegociação do mesmo, acarreta, de imediato, receita fiscal a favor do Estado, situando-se este imposto, como importante fonte geradora de receita para o Estado, representando no ano 2005, 5,4% do total das receitas fiscais do Orçamento de Estado⁶⁵.

4.4. As prestações para a Segurança Social

Um Estado Social, tal como aquele em que vivemos, zela pelo acesso à saúde, à educação e por fim à garantia de pensões de reforma – é este o Estado Social.

O Estado adota uma atitude paternalista perante os seus concidadãos, obrigando-os a “poupar”, através das contribuições para a Segurança Social. Trata-se, obviamente de uma poupança forçada, pois inexistente uma verdadeira poupança, mas sim uma transferência de riqueza para o Estado, por forma a proporcionar o pagamento das pensões de reforma, reunidos os requisitos para tal, bem como as prestações sociais, resultantes das situações de desemprego.

Como refere a Prof^a Glória Teixeira, “*o sistema público de segurança social, baseia-se no princípio da universalidade, garantindo a todos os cidadãos o direito a uma pensão, independentemente da forma como estes contribuíram para o sistema*”, que mais não é que a atitude paternalista, atrás referida⁶⁶.

Reitera-se que as empresas têm de transferir para o Estado cerca de 34,75%⁶⁷ sobre o rendimento dos seus trabalhadores.

Como sabemos, generalizado está o consenso, no sentido do tratamento das contribuições obrigatórias para a Segurança Social como impostos, como nos diz Freitas Pereira, ao afirmar que “*nenhuma dúvida subsiste quanto ao seu tratamento como impostos,*

⁶⁵ Pires, José Maria Fernandes, *Lições de Impostos sobre o Património e do Selo*, Almedina 2ª edição, 2012.

⁶⁶ Na ausência deste sistema, a experiência não seria francamente positiva – levaria a situações de profunda degradação das condições de vida, principalmente dos mais idosos, numa altura de maior fragilidade. Os seguros, como alternativa, acabam por ser virtualmente impossíveis para aquelas pessoas cujo rendimento é demasiado baixo e, como tal, sem possibilidades de poupança.

⁶⁷ Representa em geral, 23,75% para a entidade patronal e 11% a cargo do trabalhador. Aumento da parte contributiva do trabalhador para 11,2%, no ano 2015.

dado que quer o trabalhador quer para a entidade patronal, as contribuições obrigatórias têm o mesmo efeito económico que o imposto”⁶⁸.

Ainda reforçando esta tese, a universalização do sistema de Segurança Social começa a ter preponderância nas atribuições de prestações de subsistemas diversos, cuja génese em nada se relaciona com o pagamento de uma prestação, deixando de existir a correspetividade que se lhe atribuía⁶⁹, exemplo paradigmático dessa situação é o dos Fundos de Pensões.

Desde logo, será pertinente colocar a seguinte questão para reflexão:

- não será este “imposto” demasiado elevado e penalizador para a sobrevivência de algumas empresas, para o crescimento económico e para a criação de emprego?

Tentaremos dar resposta mais adiante!

4.5. O Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT)

Tratam-se de impostos sobre o património, *“sendo fundamental para efeitos fiscais as manifestações de riqueza exteriorizadas quer pela propriedade, quer pelo uso e fruição de certos bens, imóveis ou móveis sujeitos a registo, bem como pelos atos de aquisição onerosa ou gratuita daqueles bens que se encontram igualmente sujeitos a tributação em sede própria”*⁷⁰

Determina o CIMI no seu artº 1º *“o Imposto Municipal sobre Imóveis incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmo se localizam”*.

Compreende-se desde logo que, em relação ao IMT, a existência de um mercado imobiliário a funcionar em plenitude é gerador de importante receita derivada deste imposto. A falta de crescimento económico, associada à restrição à concessão de crédito pela banca, quer através da concessão de novas operações, quer através da renegociação das existentes, funciona também como forte entrave à geração de receita através deste imposto.

Desta forma, urge encontrar formas de potenciar as transações de imóveis, nomeadamente os afetos à estrutura produtiva das empresas.

⁶⁸ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010.

⁶⁹ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010.

⁷⁰ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010.

4.6. Os benefícios fiscais

Conforme refere a Professora Doutora Glória Teixeira, “*o sistema fiscal português possui um leque vasto de benefícios fiscais, frequentemente objeto de críticas não só nacionais, mas também provenientes de organizações internacionais*”⁷¹. Assim, deve existir um cuidado redobrado na atribuição destes benefícios, para não se criarem situações de desigualdade.

Compreende-se a sua existência, perante situações que conduzam ao crescimento económico, ao investimento, à capacidade de criação de emprego e, essencialmente, perante situações como aquela em que agora vivemos, pois estes benefícios contribuem para o desenvolvimento e consequente viabilização, em particular das empresas.

Referimo-nos a este propósito ao setor financeiro, dado o contributo que este setor pode dar nessa viabilização, designadamente na concessão de crédito. O setor financeiro pode ser uma importante alavanca da economia, acaba por assumir um certo risco ao conceder crédito, o qual á *posteriori* poderá traduzir-se num prejuízo e que poderá, efetivamente, ser compensado se lhe fosse atribuído um benefício fiscal. Estamos certos que a concessão desse benefício contribuirá para o crescimento da economia, bem como no reverso para a arrecadação de receita fiscal. Aqui se encontra o epicentro deste trabalho, que vamos desenvolver de forma mais exaustiva, nos pontos seguintes.

⁷¹ Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª edição, Almedina, 2010.

CAPÍTULO V

5. Renegociação de créditos bancários no contexto do aumento da receita fiscal - um novo paradigma

Num mundo de pressão e competição constantes, é essencial para as instituições financeiras a identificação, quantificação e controlo das suas exposições aos riscos, de modo a minimizarem as perdas, sobreviverem, ultrapassarem os seus concorrentes de maneira a contribuírem para o desenvolvimento económico⁷².

A concessão de crédito tem sempre implícito um determinado risco de incumprimento pois, no decurso do mesmo, podem surgir determinadas adversidades de múltiplas origens, exógenas e endógenas, que podem conduzir ao inadimplemento.

Na atualidade, conhecidos os problemas de falta de liquidez, designadamente a estagnação da economia e desemprego, assiste-se, como nunca visto, ao aumento exponencial do crédito vencido conjugado com o aumento das insolvências, quer das empresas, quer dos particulares qual se reflete no gráfico que se segue:

Número de Insolvências decretadas nos tribunais judiciais de 1ª instância:

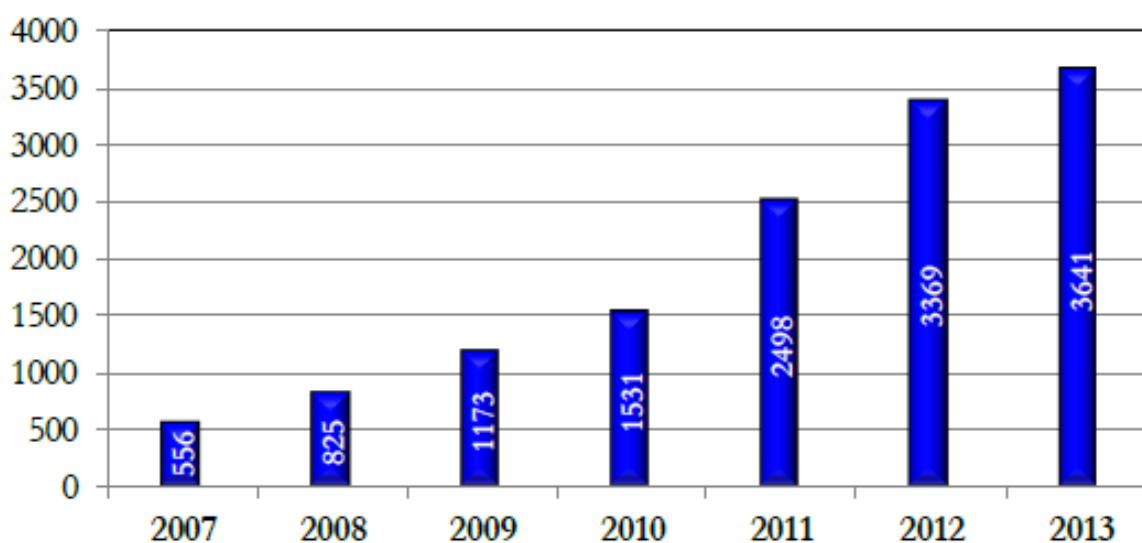


Gráfico 1: Número de Insolvências.

Fonte: Direção Geral da Política de Justiça.

⁷² http://www.ifb.pt/publicacoes/info_61/artigo02_61.htm.

Desde logo, pela análise deste gráfico, se pode constatar o contínuo aumento do número de insolvências, que coincide com o início da crise em que vivemos.

Estes números estatísticos referem-se às insolvências decretadas, pois o número de insolvências entradas em tribunal é bem superior, representando, em 2012, 6.688⁷³, das quais 76% são referentes a micro e pequenas empresas, aquelas que são a base do nosso tecido empresarial.

No que concerne à distribuição entre pessoas singulares e coletivas, o gráfico seguinte apresenta esses percentuais:

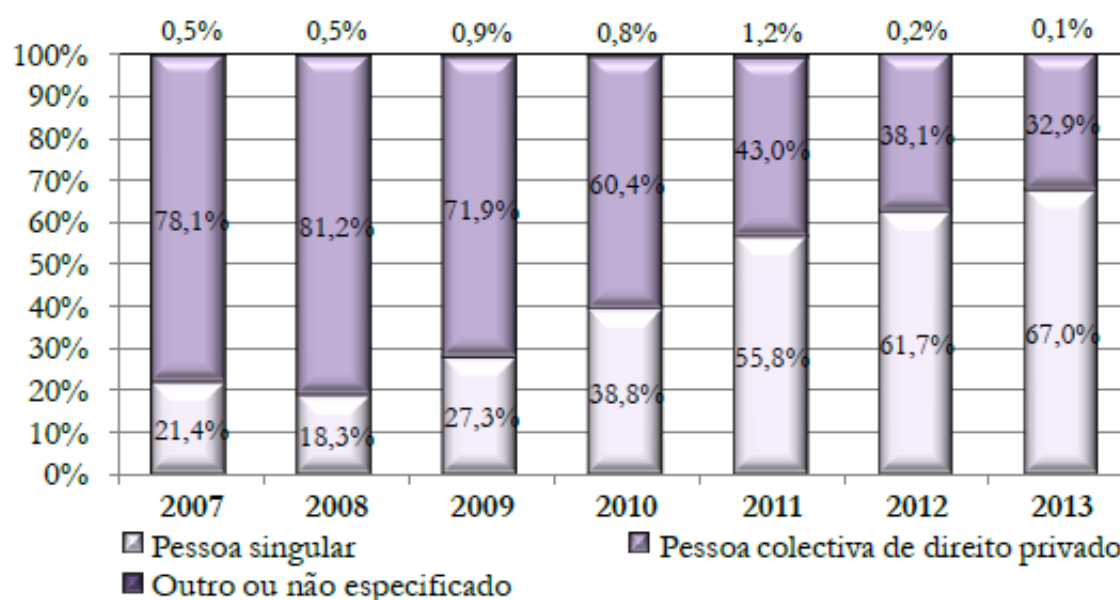


Gráfico 2 - Tipo de pessoa envolvida nas insolvências decretadas nos tribunais judiciais de 1ª instância.

Fonte: Direção Geral da Política de Justiça.

Através da leitura deste gráfico, podemos constatar o contínuo aumento das insolvências das pessoas singulares, fruto do simultâneo aumento da taxa de desemprego, o qual atingiu no 1º trimestre de 2013, 17,7%. No que às empresas concerne, o impacto de insolvências foi tão elevado entre os anos de 2007 e de 2011, que já arredou do mercado grande parte delas, com os efeitos adversos daí decorrentes.

⁷³ Direção Geral da Política de Justiça.

Mais uma vez se pode comprovar da necessidade de contributos para a reabilitação e incentivos ao investimento, nomeadamente estrangeiro, no sentido de permitir o alargamento do mercado de trabalho.

Será oportuno verificarmos, agora, o alto percentual da taxa de desemprego, sendo certo que a fraca diminuição, faz-se à custa da redução desses desempregados inscritos nos centros de emprego, exatamente aqueles mais qualificados que recorrem à emigração⁷⁴, com consequente redução da população ativa, conforme demonstra a seguinte Tabela:

| MERCADO DE TRABALHO (em percentagem) | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|
| | 3º Trimestre | 4º Trimestre | 1º Trimestre |
| | 2013 | 2013 | 2014 |
| Emprego | -2.1 | 0,7 | 1,7 |
| Desemprego | 15.6 | 15.3 | 15,1 |
| População ativa | -2.3 | -1.1 | - 1,3 |

Tabela 3: Mercado de trabalho.

Fonte: *Nota de Informação Estatística, Lisboa, Maio de 2014, Banco de Portugal e Instituto Nacional de Estatística, Eurostat e Bureau of Labor Statistics.*

É neste contexto adverso que o sistema financeiro tem de operar.

É consabido que, a banca comercial define-se como a entidade que disponibiliza fundos através de depósitos em conta, pagando sobre esses recursos captados (operações passivas) uma taxa de juro; por sua vez, quem tem necessidade de crédito recorrerá ao banco, pagando um “preço”, denominado taxa de juro, pela utilização desse crédito (operações ativas). Exercem então os bancos, uma função de intermediadores financeiros⁷⁵
⁷⁶.

Assim, o banco estabelece a ligação entre quem detém fundos e quem os procura, estando quer as operações ativas, quer as passivas, relacionadas com a confiança. Daqui se compreende que, etimologicamente, a palavra crédito signifique “confiança”.

⁷⁴ Instituto Nacional de Estatística.

⁷⁵ Banco de Portugal, *in* www.bportugal.pt.

⁷⁶ Alcarva, Paulo, *A banca e as PME*, Vida Económica, 2011.

Ora, olhando para a função principal dos bancos (a creditícia), desde logo se vê a sua grande importância para os agentes económicos:

- a) - O aumento da competitividade;
- b) - O estímulo do consumo e cumprimento da função social;
- c) - O facilitar do investimento, a produção e o produto final.

No entanto, tal como em qualquer outra empresa, a banca assenta em três grandes pilares:

- Segurança;
- Rentabilidade;
- Liquidez.

Daqui depreendemos que o negócio bancário está dirigido para a obtenção do lucro, através da rentabilidade obtida⁷⁷, funcionando a segurança e a liquidez como fator indutor dessa rentabilidade, a primeira como verificadora do risco e a segunda com os prazos de exigibilidade do dinheiro financiado e da captação de novos recursos.

Acrescente-se, ainda, que para a formação do preço da venda do dinheiro é, fundamental, a determinação do risco, entendendo-se este como a possibilidade latente de perda.

Quanto maior for o risco determinado, maior será o *spread* a pagar pelo crédito, pelo que, em função das análises de risco efetuadas, a banca exige garantias complementares. No caso das empresas, na maior parte das vezes é exigida uma garantia acessória⁷⁸, respondendo terceiros conjuntamente com o devedor principal, com o seu património, e ainda o recurso a garantias reais⁷⁹, respondendo subsidiariamente, a garantia real, em caso de incumprimento.

Como a concessão de crédito comporta riscos, está o sistema financeiro, onde se inclui a banca, em caso de incumprimento, obrigado, contabilisticamente, à constituição das respetivas provisões ou imparidades, de acordo com regras estabelecidas pela entidade de supervisão⁸⁰.

⁷⁷ Diferença entre a taxa dos recursos e do crédito concedido, deduzindo os custos do preço do dinheiro, correntemente designa-se por *spread*. Contribuem ainda para a margem financeira, as comissões.

⁷⁸ Caso da fiança, conforme estatui o art.º 627º e ss do Código Civil.

⁷⁹ Por sistema, a hipoteca, conforme estipula o artº636º e ss do Código Civil.

⁸⁰ Aviso nº 3/95 do Banco de Portugal.

Tal significa que a constituição de provisões representa uma expectativa de perda futura que pode derivar da falta de pagamento.

Eis-nos agora chegados ao ponto fulcral deste nosso trabalho:

Numa retrospectiva de cariz histórico, a banca portuguesa pode caracterizar-se nas últimas três décadas, em dois períodos distintos:

- Anos 90: a crescer desenfreadamente, aumentando a concorrência entre bancos, por forma a conquistarem quota de mercado, com algumas facilidades de crédito à mistura, onde se enquadra, desde meados da década, a facilidade de contrair crédito para compra de habitação própria – crédito à habitação;

- Anos 2000: aqui a tentar fazer-se uma correção às facilidades anteriores, preocupando-se essencialmente, a partir de 2007, com o risco de crédito e com a rentabilidade. Acrescente-se que, as facilidades na obtenção de crédito e concorrência entre instituições, levou ainda à prática de *spreads* baixíssimos. Ainda como fator preponderante de correção, a crise económica e financeira que se instala, que leva a um incumprimento generalizado, atingindo rácios de crédito vencido no sistema financeiro a rondar os 8%⁸¹ ⁸².

Para comprovar, veja-se a tabela seguinte que demonstra a evolução da concessão de crédito habitação, crédito ao consumo e crédito concedido por sociedades não financeiras:

Taxa de variação homóloga dos empréstimos por setores

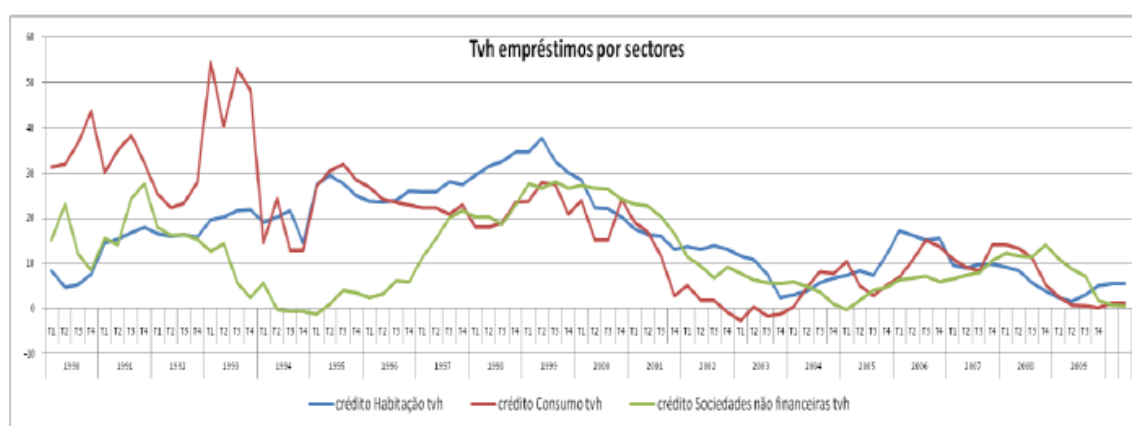


Gráfico 3 - Evolução dos Empréstimos por Sectores (tvh).

Fonte: Dados do Banco de Portugal – Central de Responsabilidades de Crédito.

⁸¹ Cadernos de informação estatística do Banco de Portugal.

⁸² Determinado pela relação crédito vencido/crédito total em carteira. O risco de crédito consiste na possibilidade de perdas de incumprimento dos clientes perante o banco.

Estas situações conduziram a uma corrida desenfreada das empresas e particulares junto da banca: as primeiras no sentido de, face à ausência de crescimento económico e incumprimento dos planos da dívida, aumentarem os prazos de liquidação dos seus compromissos; e os segundos, da mesma forma, face à redução dos salários e aumento da tributação, alargarem também os prazos de cumprimento, isto é, ambos pretendem a renegociação dos seus créditos.

Perante este fenómeno colocam-se questões de vária ordem, nomeadamente em termos das regras da banca, e em termos de política fiscal.

A banca, por sistema, para renegociar os créditos vencidos e aumentar em termos de prazo o seu plano financeiro, exige reforço de garantias. Acontece que os devedores, na maior parte das vezes, as não têm – ou porque já as deram, ou porque não as possuem.

Colocam-se então dois cenários possíveis: 1 – o “benefício da dúvida”, alargando o prazo com as mesmas garantias; 2 – a recusa, conduzindo à impossibilidade de cumprimento e, por consequência, à insolvência.

Certo é que, em qualquer cenário, existe necessidade legal da banca constituir provisões/imparidades para o crédito vencido, com implicações diretas nos seus resultados.

5.1. Por uma nova “política de renegociação”

Face à crise económica e financeira que se vive, seria altamente positivo a adoção de uma nova estratégia, com impacto na economia real, e que simultaneamente relançasse a atividade económica e a retoma e fomentasse o emprego e a procura, consubstanciada na:

- Possibilidade de renegociação de créditos às empresas e particulares, dentro de critérios de risco razoáveis a definir pela entidade de supervisão, eventualmente sem recurso a reforço de garantias, se elas já existirem. Redefinição de prazos de carência e amortização, compatíveis com a exploração das empresas e rendimentos dos particulares, bem como renegociação de *spreads*⁸³, de acordo com os praticados no mercado.

Obviamente que esta renegociação teria de pautar-se por critérios de análise de risco, que de forma clara e objetiva, tivesse como destinatários as empresas ou particulares que apresentassem viabilidade económica e simultaneamente visasse a criação de emprego.

Torna-se cada vez mais necessário adequar a utilização de modelos de risco de crédito, evitando situações que conduzam a um processo de decisão demasiado permissivo,

⁸³ Valor percentual definido pela diferença entre a taxa de juro que o banco paga na captação de depósitos e a que cobra aos clientes. Pode também considerar-se como a margem de lucro do banco na concessão de crédito.

assumindo neste caso os bancos maiores riscos de crédito, ou restritivo, que penalize a sua competitividade.

Quanto às empresas, uma vez que os juros associados à dívida são dedutíveis, mas os dividendos não, as empresas preferem financiar-se recorrendo à dívida e não a capitais próprios, reduzindo o rácio de capital a valores quase nulos⁸⁴. Mas o aumento da dívida aumenta também o risco das empresas incorrerem em riscos de insolvência.

Com este propósito surgem os custos financeiros da insolvência das empresas que poderão afetar a banca, credora assim como o devedor. A banca poderá prever a probabilidade de haver incumprimento, e com isso aumenta a taxa de juro.

Numa prévia análise à concessão ou não de determinada renegociação, primeiro é feita a referida análise de risco. Convém realçar que muitas renegociações surgem já na sequência de uma situação de inadimplemento, logo qual o risco da banca ao aceitar renegociar?

Desde logo e para aceitar qualquer renegociação, conforme já foi dito, em princípio, é determinado o aumento da taxa de juro, o que acarreta uma vantagem para a banca.

E se as empresas em termos de análise de risco não forem viáveis economicamente?

Não faria sentido estender a agonia às empresas não viáveis economicamente, pois estar-se-ia a favorecer o estrangulamento, quer das empresas quer da banca, como tal permissão teria um efeito negativo nas restantes, e conduziria a um efeito perverso, em termos de aumento do risco. A este propósito, refira-se que das 355 empresas públicas fora do parâmetro de consolidação, têm em média 6 milhões de euros de crédito, enquanto, que 240 mil empresas, têm uma média de cerca de 480 mil euros⁸⁵. Poderá parecer, utilizando somente este termo de comparação, que existe um desvio de crédito de empresas viáveis para inviáveis!

Como sabemos, a recessão que atravessamos resulta dum excesso de endividamento, excesso de dívida soberana e de desajustamento do défice orçamental. Tal situação tem vindo a ser contrariada com base na austeridade, com particular enfoque no aumento da receita fiscal, através do agravamento dos impostos e, ao que parece, não tem conduzido aos

⁸⁴ A este propósito, não seria despendiéndose uma alteração cultural, favorecendo os reforços de capital das empresas e a sua solidez financeira.

⁸⁵ *Nota de Informação Estatística*, Lisboa, 22 de Março de 2012, Banco de Portugal - Central de Responsabilidades de Crédito. No final de 2011, o valor da dívida não consolidada do setor não financeiro ascendia a cerca de 715 mil milhões de euros, correspondendo a 418% do PIB.

O Estado não estará a financiar devidamente as empresas públicas, ou estas não gerem o financiamento de forma eficiente. O recurso a estas empresas deveria ser excecional, embora atuem - pelo seu próprio perfil - com obrigações de serviço público.

efeitos desejados. Assim, tudo leva a parecer que a manter-se este cenário, não haverá recuperação. Não existindo crescimento económico, coloca-se um de dois cenários possíveis: i) confiança dos mercados na compra na nossa dívida; ii) novo resgate, se não nos conseguirmos financiar. Em qualquer destes cenários, é absolutamente fundamental que se proceda à reestruturação da dívida das empresas, das famílias e do próprio país⁸⁶.

E isto apesar das últimas medidas anunciadas pelo governo, no sentido que com a recapitalização da banca, o crédito vai estar disponível para empresas viáveis.

Refira-se o documento intitulado, “Estratégia para o crescimento, emprego e fomento industrial 2013-2020”⁸⁷, apresentado em Abril do ano de 2013 pelos Ministros das Finanças e da Economia. Não nos parece, contudo, de grande otimismo em relação às medidas anunciadas, pois ainda existem alguns entraves por resolver, tais como a Justiça que é demasiado cara e lenta; os custos energéticos, que devido ao seu elevado preço limitam a competitividade; e ainda a pesada burocracia, quer legislativa, quer fiscal. Resta-nos aguardar e, entretanto, criar medidas que possam ser um auxiliar de tirar as nossas empresas e particulares do sufoco em que vivem⁸⁸.

Desta forma, parece-nos que aqui se impõe com clareza, um NOVO PARADIGMA. Nunca será demais lembrar que o sistema financeiro acaba por ser “salvo” pelo dinheiro dos contribuintes, onde se inclui uma fatia substancial para a recapitalização do sistema financeiro. O BCE, ao disponibilizar o financiamento, está também a dar um grande contributo nesse sentido.

5.2. Diminuição da carga fiscal para a banca

A possibilidade de atribuição de um regime de exceção temporário, em termos de benefícios fiscais à banca, seria uma das soluções para resolver o problema do risco em que incorre a banca na renegociação de créditos, ou então uma contrapartida deste “risco acrescido”(existindo garantias reais que cubram o risco) - este manter-se-á sem grandes alterações - poderia passar pela não inclusão para a determinação da matéria coletável dos juros gerados por esses créditos, bem como um prazo de constituição de provisões para esses créditos renegociados mais alargado que o consignado no Código do IRC⁸⁹.

⁸⁶ *Buiter, Willem, Economista-chefe for Citigroup, in Financial Times.*

⁸⁷ www.estrategia_cefi_abril2013.

⁸⁸ Poderá parecer paradoxal que endividamento possa passar por mais endividamento, mas perante uma crise desta natureza, entendemos ser o mais viável. O mesmo se passou com os bancos, para a sua recapitalização, evitando risco sistémico.

⁸⁹ Art.º 36º CIRC.

Em contrapartida, fará também, todo o sentido, acabar com os benefícios fiscais sem qualquer justificação económica, assim como o reforço das medidas do combate à fraude e evasão fiscal, fundamental para a não distorção do princípio da igualdade tributária.

Note-se ainda, que a incapacidade de reconhecer perdas para efeitos fiscais, impede a reestruturação e o Estado, como credor preferencial, pouco incentiva a resolução⁹⁰.

5.3 Análise em concreto do aumento da receita fiscal

Pela experiência de anteriores situações de crise, comprovado está que a recuperação não deve fazer-se somente através do aumento dos impostos. A crise de 1929 utilizou essa estratégia, levando ao aprofundamento dessa crise, defendendo-se que *“se existe um problema de liquidez nos mercados financeiros e económicos, o aumento da tributação em momentos de desaceleração económico mais do que potenciaria esse défice de ativos monetários em circulação”*⁹¹.

Assim se compreende que o aumento da carga fiscal em tempos de crise, somente potenciará as desigualdades e a fraude e evasão fiscal. Note-se que pelos indicadores de Março de 2013, não só se verifica uma diminuição da receita fiscal no consumo e rendimento, mas também altos níveis percentuais da economia dita “paralela” ou não registada^{92 93}.

Centrando-nos novamente na questão principal em análise, a viabilização daquelas situações aparentemente irreparáveis (mas com viabilidade económica), poderá ter efeito altamente positivo em termos de receita fiscal, através da renegociação de créditos bancários implicando:

- i) a viabilização das empresas e a sua normal produção, que conduz certamente à geração de lucros e por consequência pagamento de IRC⁹⁴;
- ii) à criação e manutenção de postos de trabalho, que dão origem ao pagamento de IRS e TSU;

⁹⁰ Neyens, Ruth L., *Building Efficient Debt Resolution Systems*, World Bank, Vienna, 2012.

⁹¹ Lobo, Carlos Baptista, *Política fiscal em tempo de recessão*, Vida Económica, 2011.

⁹² Representa 24,8% em Março 2012. Esta economia não contabilizada, foge à tributação. A este respeito vide *A Poupança em Portugal*, em http://www3.eeg.uminho.pt/economia/nipe/docs/2011/Poupan%C3%A7a_APS.pdf.

⁹³ A economia não registada em Portugal, em http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/e002.pdf.

⁹⁴ Mesmo que se equacionasse a possibilidade destas empresas desaparecerem, sendo substituídas por outras aparentemente mais inovadoras e competitivas, de acordo com a ideia da “destruição criativa”, considerando o seu desaparecimento como algo positivo, seria um processo demasiado lento. Parece-nos, no imediato, não ser esse o caminho.

iii) o normal funcionamento dos mercados, impulsionando o desenvolvimento dos vários setores económicos, com particular incidência no imobiliário, traduzido por essas transações no aumento do IMI e IMT a favor de Estado;

iv) o aumento de receita através do Imposto do Selo, derivado das várias transações;

v) o aumento do nível de emprego e a sua não degradação e, por consequência, ao pagamento das respetivas contribuições, que, por sua vez, diminui as prestações sociais que o Estado tem de pagar aos desempregados.

Poder-se-á concluir assim, por um novo paradigma na renegociação de créditos bancários, no qual as entidades governamentais poderão e deverão ter um papel ativo (por exemplo, através das Sociedades de Garantia Mútua, ou via Banco de Fomento), desde logo em prol da solvência das empresas e dos particulares mas, essencialmente, em prol do crescimento da nossa economia⁹⁵.

Na verdade, a banca possui os seus órgãos de gestão que definem as suas estratégias, em conformidade com o definido pela entidade de supervisão. No entanto, da forma que os nossos governantes se empenharam aquando da necessidade da concessão de crédito para compra de habitação própria, da mesma forma se entende que seria positivo envolver-se no sentido de facilitar a renegociação de crédito⁹⁶. Uma mudança cultural entre o acreditar demasiado e o não acreditar, seria bem-vinda.

Concluir-se-á, da desnecessidade de aumento de impostos, mas sim, das várias contribuições para reabilitar a economia com tradução no aumento da riqueza, aliado à estabilidade e redução da dívida pública. Precisa-se é de investimento, mas para que tal seja uma realidade, somente com o desagravamento da carga fiscal se fomentará esse fenómeno.

Pretende-se, assim, demonstrar que a renegociação de empréstimos a empresas com viabilidade económica (essencialmente as exportadoras e as criadoras de emprego) é na verdade uma mais-valia para o Estado, isto porque – e conforme já foi demonstrado ao longo deste trabalho - essa renegociação vai-se repercutir de modo positivo na receita fiscal por ele arrecadada, sendo “*a principal fonte de receita do Estado, os impostos*”⁹⁷.

⁹⁵ Aparentemente pode ficar a ideia deste novo paradigma não ser tão inovador. Contudo, face ao que assistimos na atualidade, estamos certos que seria revolucionador. Acrescente-se ainda, que a Insolvência é vista, não como um instrumento de recuperação, mas sim, como uma solução final.

⁹⁶ Como já referimos, o Estado através das Sociedades de Garantia Mútua, podia certamente prestar um grande contributo. Não se trata de viabilizar empresas aparentemente inviáveis ou endividar mais as famílias endividadas. Por outro lado, a consolidação de crédito, ajudaria ao cumprimento dos planos.

⁹⁷ Cruz, José Neves, *Economia e Política, uma abordagem dialéctica da escolha pública*, Coimbra Editora, 2008.

Evolução da Carga Fiscal entre 1995 e 2013 (% do PIB)

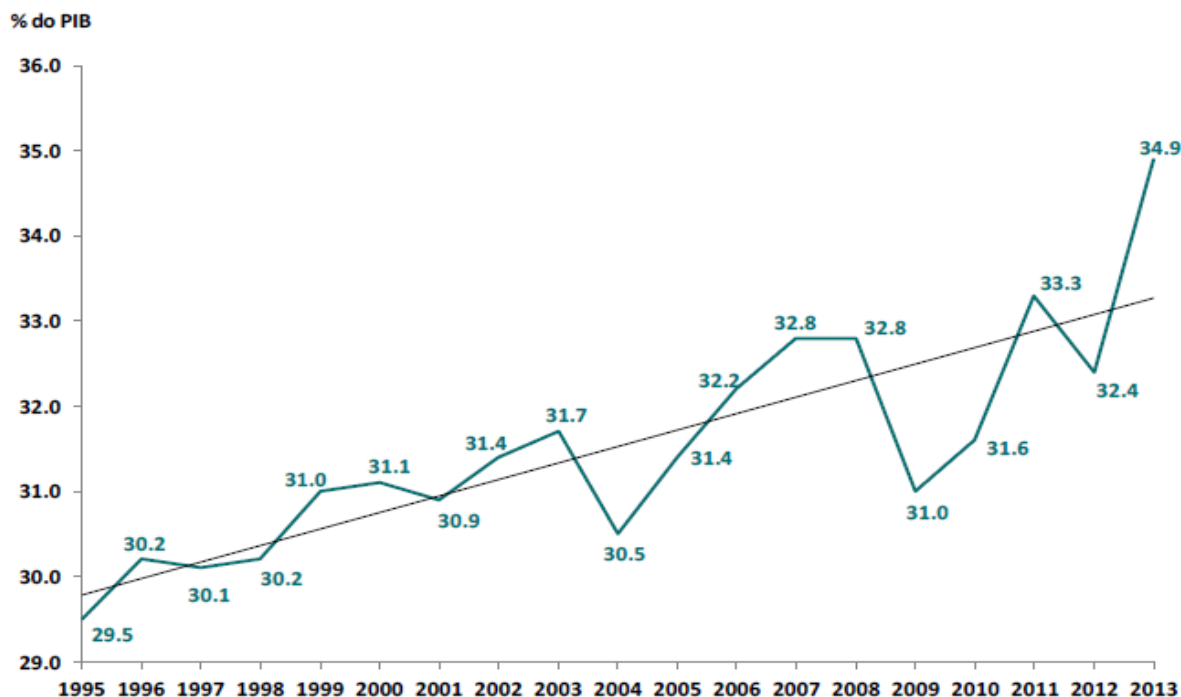


Gráfico 4 – Carga Fiscal em Função de % PIB.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

A título de exemplo, tomemos o caso de uma empresa que tem um empréstimo em atraso na banca: suponhamos que o prazo para o cumprimento desse crédito é de 3 anos e que o montante em atraso é de trinta mil euros, e que afeto a esse crédito está uma garantia real, como por exemplo uma hipoteca sobre um imóvel pertença da empresa.

Falemos, então, nas repercussões fiscais que uma reestruturação do empréstimo poderá ter, designadamente, quando se trata de dilatar o prazo do empréstimo, em mais cinco anos, e de aumentar o valor emprestado para fazer face aos juros (capitalização), assim como aos compromissos assumidos pela empresa. Porque entretanto o banco, para levar a cabo a referida reestruturação, exige mais garantias reais.

Ora, no caso em apreço, desde logo e para a formalização da dita operação de reestruturação, que se consubstanciaria numa escritura de compra e venda e mútuo com

hipoteca, a empresa teria que arcar com o pagamento do IMT. Este imposto incidiria sobre o valor da transmissão do imóvel conforme declarado no título de compra e venda.

Para além deste imposto, o contribuinte teria de arcar com dois tipos de Imposto do Selo, aquele que incide sobre a aquisição do imóvel, assim como o que recai sobre o crédito concedido. Assim como teria de suportar o Imposto do Selo que incide sobre as comissões bancárias, nomeadamente o imposto que incide sobre a comissão de utilização.

Deste modo, e ficando a empresa com o imóvel, a mesma suportará o IMI, imposto municipal que incide sobre o valor patrimonial do imóvel. Não restam dúvidas que a receita arrecadada pelo Estado no âmbito deste imposto terá tendência a subir atendendo ao novo Regime Geral das Avaliações⁹⁸. Não fora este regime geral, seria obrigação do contribuinte apresentar Modelo 1 de IMI para que a avaliação ao imóvel nos termos do novo Código do IMI fosse determinada. Relembre-se que tal hipótese só se coloca no caso do imóvel não ter sido avaliado nos termos do novo Código do IMI.

Posto isto, analisemos as repercussões que o novo empréstimo terá na empresa. Certamente que uma maior facilidade de pagamento permite que os lucros da empresa sejam gerados e em consequência sejam tributados em sede de IRC.

Por outro lado, a referida reestruturação permite que não exista estrangulamento da sociedade por dívidas, abrindo-lhe portas ao investimento, isto é, à compra de matéria-prima para incrementar a produção e, conseqüentemente, ao pagamento do IVA, podendo este à *posteriori* ser recuperado.

Para além disso, permite a manutenção de postos de trabalho e com isso o Estado continua a receber o IRS dos particulares, assim como a Segurança Social continua a arrecadar a taxa social única, permitindo desonerá-la das prestações a que estaria obrigada a pagar no caso de desemprego.

Posto isto, analisemos os impostos a suportar, de modo mais pormenorizado.

5.3.1. Imposto sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT)

O valor do IMT a pagar será o correspondente à taxa constante do artº. 17º do CIMT que incide sobre o valor contratualmente estipulado, ou então sobre o valor patrimonial, se este for superior.

⁹⁸ Regime Jurídico da Avaliação Geral, aprovado pela Lei nº 60-A/2011, de 30 de Novembro.

Ou seja, neste caso, e uma vez que estamos perante uma empresa, aplicaríamos o artº. 17º nº 1 alíneas c) ou d), consoante se trate de um prédio rústico ou urbano respectivamente, aplicando-se sobre o montante da venda a taxa de 5 ou 6,5 %.

5.3.2 Imposto do Selo

Assim sendo, estão sujeitas a Imposto do Selo, todas as formas e tipos de garantias. A única excepção estipulada na lei é apenas nos casos em que a garantia é materialmente acessória do contrato já sujeito a uma das verbas da tabela anexa ao Código. Nesses casos, e com o objetivo de evitar a dupla tributação económica, a Lei apenas tributa o contrato principal, não sendo sujeita a imposto a garantia. Contudo, convém realçar que esta exclusão de tributação só ocorre quando o contrato principal e o de garantia são realizados em simultâneo.

Tal simultaneidade deve ser entendida como contemporaneidade, ou seja, como tendo ocorrido no mesmo dia, até porque a lei não exige que o contrato principal e o acessório de garantia constem do mesmo instrumento.⁹⁹

As taxas aplicáveis dependem sempre do período temporal de vigência da garantia, oscilando entre os 0,04 % por mês, para os casos em que a garantia for prestada por período inferior a um ano, e os 0,6% para os casos em que a garantia for prestada por período igual ou superior a cinco anos.

Deste modo, podemos constatar que, quanto maior for a duração do período contratual da garantia, maior é a taxa.

No caso em apreço a hipoteca não será sujeita a Imposto do Selo, porém, e ao abrigo da Tabela Geral, a compra dos imóveis é sujeita ao pagamento do Imposto do Selo (verba 1.1 da TGIS (0,8%)), assim como o crédito a conceder que será tributado em sede do Imposto do Selo pela verba 17.2.3.¹⁰⁰

⁹⁹ Cfr. Ofício Circulado nº 40091 de 17/09/2007 emitido pela Direcção de Serviços do Imposto Municipal sobre as transmissões Onerosas de Imóveis, do Imposto do Selo, dos Impostos Rodoviários e das Contribuições Especiais (DSIMT).

¹⁰⁰ Em complemento veja-se a Circular nº 15/2000 de 5/07/2000, emitida pela referida DSIMT.

5.3.3 Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

No caso em apreço sobre o valor patrimonial do imóvel irá incidir, conforme determina o artº. 1º do CIMI, o imposto municipal. Esse valor patrimonial tributário é determinado nos termos do CIMI ao abrigo do disposto no nº 7 do CIMI e, sobre este valor incidirá uma taxa, conforme estabelecido no artº. 112º do CIMI, podendo ainda, a Assembleia Municipal fixar, dentro dos valores estabelecidos nesse artigo, qual a taxa a aplicar ao município em concreto.

5.3.4. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)

Uma vez feita a análise dos impostos sobre o património, passemos à análise do caso à luz dos impostos sobre o rendimento. Para além do que já foi referido sobre estes impostos, acresce referir que, quer o IRS, quer o IRC, no caso em análise, teriam um impacto muito positivo em sede de receita fiscal do Estado.

Daí referirmos que é importante injetar fundos para as empresas, de modo a promover o incremento dos lucros destas e, assim, impulsionar o crescimento do emprego e das contribuições sociais.

Tendo em conta que o rendimento tributável em sede de IRS é o conjunto dos rendimentos que fazem parte das diversas categorias¹⁰¹, e tratando-se da tributação do rendimento auferido pelos trabalhadores da referida empresa *in casu* qualificaríamos esse rendimento como Rendimento de Trabalho Dependente, integrado na categoria A.¹⁰²

Dispõe o artº. 104º nº 2 da CRP que “ *A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real*”.

É, na verdade, bem diferente a estrutura do IRC e do IRS. Neste último começa-se por definir quais os rendimentos tributáveis (por referência às várias categorias) e depois estabelece-se a sua incidência pessoal (quem são os sujeitos passivos).

Ao contrário, o IRC define primeiro quem são os sujeitos passivos e só depois qual o rendimento a ser tributado, variável consoante a situação do sujeito passivo (residentes ou não-residentes; residentes que exerçam a título principal uma atividade de natureza empresarial; residentes que não exerçam a título principal uma tal atividade). Daí dizer-se que “*enquanto cada uma das categorias de IRS visa a tributação do rendimento de um*

¹⁰¹ Morais, Rui Duarte, *Sobre o IRS*, 2ª Edição Almedina, 2010.

¹⁰² Artº. 2º a) do CIRS.

determinado factor de produção, o IRC incide sobre o resultado da ação organizada de coordenação dos factores de produção pelas empresas”¹⁰³.

Difícil será fazermos um enquadramento legal preciso em sede de IRC do caso, mas partindo do pressuposto de que seria uma empresa, sujeito passivo de IRC nos termos do disposto no artº. 2º do CIRC, com estabelecimento estável e que o seu lucro seria tributado, sendo enquadrado no âmbito do artº. 3º desse mesmo diploma.

5.3.5. Contribuições Obrigatórias para a Segurança Social

Dúvidas não existem que o aumento do emprego implica o aumento exponencial da receita para o Estado resultante da cobrança das contribuições para a Segurança Social. Por um lado, a entidade patronal, que suporta 23,75% e, por outro lado, o trabalhador suporta 11%. Assim, tendo em consideração que a consagração do direito à Segurança Social é um dos corolários do Estado de Direito, que tem forçosamente de ser acautelado, pugnando pela sua sobrevivência. Caso contrário, as consequências poderiam ser gravíssimas, designadamente no que diz respeito às pensões por velhice. Bom grado os sistemas alternativos que vão sendo criados pelos particulares e empresas, com receio da não sustentabilidade do Estado Social.

5.4. Conclusões

Após esta análise mais aprofundada sobre a carga fiscal a suportar, quer pela empresa, quer pelos seus trabalhadores, fica clarividente o impacto positivo que poderá ter a reestruturação de um empréstimo em termos de receita fiscal para o Estado.

Resta porém sabermos as consequências desta tributação excessiva. Conforme pudemos apurar, apenas num único negócio está implícito o pagamento, não de apenas um único imposto, mas de vários, consubstanciando um verdadeiro travão à renegociação de empréstimos. Posto isto, a carga fiscal será uma agravante ou um impedimento ao desenvolvimento económico? A nosso ver consubstancia um verdadeiro impedimento, senão vejamos:

¹⁰³ A este respeito ver Faveiro, Vitor, *Noções Fundamentais de Direito Fiscal Português*, II, Coimbra Editora, 1984.

O Orçamento de Estado para 2013, assim como o Memorando da *Troika*¹⁰⁴, vieram agudizar ainda mais a carga fiscal sobre o contribuinte, exigindo-se dos trabalhadores e entidades patronais ainda mais no que concerne ao pagamento dos impostos.

Será de facto uma obrigação do Estado repensar sobre alternativas à excessiva carga fiscal, se na verdade pretende um crescimento económico salutar.

A análise efetuada permite-nos concluir que, na verdade, é o Estado o beneficiado no caso da reestruturação de empréstimos na banca.

Mas será este um verdadeiro benefício?

Do estudo realizado ficou clarividente o aumento de receita fiscal através da renegociação de créditos bancários, todavia:

- a) Após a renegociação dos empréstimos, quer para as empresas e particulares, não subsistirá o problema do sobre-endividamento?
- b) Emergirá, face a esta tendência de renegociação, um problema de inviabilidade económica das empresas?
- c) No que concerne à banca, não estará esta a assumir um risco muito elevado ao aceitar renegociar os empréstimos?
- d) Quanto ao Estado e mediante a carga fiscal que vimos ser bastante elevada, não estará este a condicionar o desenvolvimento económico?

Sabendo nós que não há soluções absolutas, tentaremos dar respostas a estas perguntas. Deste modo, podemos dizer que quanto ao sobre-endividamento, estamos já numa fase adiantada para o poder reduzir ou anular, pois o empréstimo já existe e urge que o mesmo seja pago atempadamente.

No que tange à inviabilidade económica das empresas, não existe uma poção mágica que as venha a viabilizar de um dia para o outro e estamos confiantes que, quer a banca, quer o Estado, poderão ter um papel chave para resolver essa questão; a primeira mediante a possibilidade de renegociação, ou a possibilidade de concessão de crédito; a segunda mediante a concessão de apoio às empresas, reduzindo a carga fiscal e criando um “ambiente económico” em que as empresas possam “respirar”. É indubitável o papel preponderante que este poderá ter, quer através de apoios financeiros, quer através da redução da carga fiscal, a qual como já verificamos acaba por ser excessiva e estranguladora do desenvolvimento económico.

¹⁰⁴ Designa um comité de 3 membros; neste caso, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

Quanto à banca, já abordamos a questão do risco neste trabalho, mas cremos que a aceitação das renegociações serão um passo em frente para o abrandar; outra solução passará por uma visão prudencial, por parte da banca, que lhe permita evitar situações demasiado permissivas, assim como pela adoção de um novo modelo de gestão do crédito vencido.

Urge, na verdade, encontrar instrumentos que potenciem o crescimento e o emprego. Defendemos a renegociação de créditos, como uma parte da solução desse problema. Poder-se-á levantar a questão: porquê essa solução e não outra?

Demonstramos o impacto que tal desiderato pode ter nas empresas, na economia e quanto ao Estado, no aumento da receita fiscal, pois esta é um dos principais instrumentos de competitividade. Também entendemos pertinente utilizar como comparação, situações congêneres que outros países vivenciaram.

Atentemos no seguinte:

A restauração do sistema financeiro é solução basilar a tomar perante crises sistémicas e que implica deslocamento financeiro, devido principalmente ao acesso ao crédito e desemprego, torna-se necessária uma intervenção governamental como forma de correção, dos desequilíbrios. Caso isso não aconteça, teremos: mais processos judiciais, setores improdutivos e desemprego.

Desta forma, dúvidas parecem não existir, da necessidade dessa intervenção, através de financiamento em função dos recursos disponíveis, nomeadamente: i) garantias pelas sociedades de garantia mútua, funcionando como ferramenta para ajudar a superar situações em que os bancos estão avessos ao risco e como tal na disposição de não emprestar; ii) criação de legislação insolvencial, com remoção de determinados impedimentos¹⁰⁵; iii) por fim, é fundamental o apoio fiscal, como condição do incentivo ao investimento estrangeiro¹⁰⁶.

Ainda na senda da intervenção do Estado, temos o caso da Alemanha na década de 90, que levou a cabo a alteração da sua lei de insolvência, pensada perante dois objetivos: 1 – a alocação do risco entre participantes de forma transparente e equitativa; 2 – proteger o valor para benefício das partes interessadas. Acima de tudo a lei da insolvência deve facilitar oportunidades para a reabilitação das empresas, mormente através de rápidas decisões dos

¹⁰⁵ O processo de Insolvência tem de ser visto como instrumento de recuperação e não de solução final. Torna-se necessária uma postura aberta à negociação, permitindo a recuperação e viabilização. Será que o Processo Especial de Revitalização cumpre o verdadeiro espírito do legislador? Essencialmente, as mentalidades precisam de mudar. Bom grado, no novo CIRE, a responsabilização dos administradores, tentando evitar insolvências fraudulentas ou dolosas. Seriam bem-vindos tribunais de competência especializada e formação específica dos agentes envolvidos.

¹⁰⁶ Laryea, Thomas, *Approaches to Corporate Debt Restructuring in the Wake of financial Crises*, IMF, 2010.

tribunais¹⁰⁷. Na mesma linha, foram criados na Indonésia tribunais especiais para facilitar a reestruturação societária, através da insolvência.

No plano extrajudicial salientamos a criação de dois mecanismos: o PER¹⁰⁸ (processo especial de revitalização) e o SIREVE¹⁰⁹ (sistema extrajudicial de recuperação de empresas).

O primeiro resulta de uma imposição da *Troika* e um compromisso assumido perante esta pelo Governo, traduzindo-se em mais um modelo criado para o devedor que se encontra em situação económica difícil ou em situação de insolvência meramente iminente e é um processo que tem carácter urgente, bastando dar início a este processo ser emitida uma declaração de vontade do devedor e pelo menos um dos seus credores, encetando-se assim as negociações para a revitalização do devedor através da aprovação de um plano de recuperação.

O segundo mecanismo ao contrário do primeiro, tem intervenção do IAPMEI e não do Administrador de Insolvência e surge com a aprovação do Decreto-Lei nº 178/2012 de 3 de Agosto, que criou o SIREVE. Este procedimento visa promover a recuperação extrajudicial de empresas, através da celebração de um acordo entre a empresa e os seus credores, desde que estes representem pelo menos 50% do total das dívidas da empresa, e que viabilize a recuperação financeira da mesma.

Ainda neste plano extrajudicial, foram ainda criadas diversas medidas de proteção para o caso de incumprimento, designadamente o PARI¹¹⁰, que surge num plano de acompanhamento da execução dos contratos de crédito e deteção precoce de indícios de risco de incumprimento e acompanhamento dos consumidores que comuniquem as dificuldades no cumprimento dos contratos de crédito: o PERSI¹¹¹, em que se estabelecem um conjunto de procedimentos que as instituições bancárias devem respeitar no sentido de aferir a natureza pontual ou duradoura do incumprimento, tendo ainda para o caso particular do crédito à habitação sido criado um “plano de contingência”, denominado por Regime Extraordinário de Proteção dos devedores de crédito à habitação em situação económica difícil.

Contudo, estes mecanismos extrajudiciais, criados para evitar o acréscimo acentuado de processos no tribunal, não vieram acompanhados de qualquer atrativo fiscal, e não tiveram até agora qualquer repercussão positiva nas instituições bancárias, tornando-se as mesmas inócuas para a resolução da situação económica difícil do devedor.

¹⁰⁷ Laryea, Thomas, *Approaches to Corporate Debt Restructuring in the Wake of financial Crises*, IMF, 2010.

¹⁰⁸ Vide Lei nº 16/2012 de 20 de Abril.

¹⁰⁹ Vide Lei nº 178/2012 de 3 de Agosto.

¹¹⁰ Vide Lei nº 227/2012 de 25 de Outubro.

¹¹¹ Vide Lei nº 22 7/2012 de 25 de Outubro.

Com efeito, parece-nos que o Estado tem instrumentos à sua disposição que poderão dar um contributo nuclear para ultrapassar a fase de crise que vivemos. A reestruturação da dívida bancária como instrumento do aumento da receita fiscal, mostra-se perfeitamente possível e interessante para todas as partes, e concomitantemente, alivia o desemprego e é indutora do crescimento económico. Boas empresas a operar no nosso mercado, geram riqueza e bem-estar social.

NOTAS FINAIS

A atual crise económica e financeira está a provocar uma retração da economia, com um efeito combinado em todos os setores económicos, com particular enfoque no sistema financeiro.

Nesse contexto, impõe-se às instituições financeiras, concretamente à banca, a reestruturação dos seus modelos de gestão do crédito vencido, de maneira a incentivar o desenvolvimento económico e, por sua vez, gerar maior receita fiscal para o Estado.

Não será seguramente com o aumento de impostos que se reativa a economia e muito menos se resolve o problema das insolvências e o contínuo desemprego.

Impõe-se que os nossos governantes não só legislem, como apelem ao sistema financeiro para que este dê o seu contributo para ultrapassar as dificuldades. Não podemos esquecer que a crise resultou, em última instância, do facto das instituições financeiras terem sido orientadas para a maximização dos lucros, através da alimentação da procura desenfreada de crédito, muitas vezes desconsiderando o risco associado, bem patente no caso do crédito à habitação.

Tendo em conta o exposto, vamos continuar a assistir ao aumento exponencial do crédito vencido, pelo que é essencial encontrar fórmulas para “estancar” este efeito, defendendo-se uma nova prática estimuladora da economia e das próprias instituições financeiras: renegociação de créditos, dando possibilidade às empresas e aos particulares de cumprirem com o serviço da dívida e, ao mesmo tempo, contribuírem para a revitalização económica. Assim, defende-se que o papel do Estado será fundamental, criando para esta situação específica e temporária, um benefício fiscal, devidamente regulamentado. Simultaneamente, parece-nos que, e dúvidas não há, que o Estado arrecadaria muito mais receita fiscal, através dos impostos diretos. No fundo, estimularia o consumo e “travaria” a fraude e evasão fiscais. Esta seria uma maneira de obter receita fiscal de entidades diversificadas não fazendo, desta forma, incidir apenas a carga fiscal sobre os motores da

nossa economia: as empresas. Em suma, vale certamente a pena fazer uma reflexão profunda do tipo de Estado que queremos, ainda mais tendo em conta os tempos de austeridade e crise em que vivemos.

Referências Bibliográficas

Alcarva, Paulo, *A Banca e as PME*, Vida Económica, 2011.

Claessens, Stijn, *Policy Approaches to Corporate Restructuring Around the World: What Worked, What Failed?*, IMF, 2005.

Cruz, José Neves, *Economia e Política, Uma abordagem dialéctica da escolha pública*, Coimbra Editora, 2008.

Faveiro, Vítor, *Noções Fundamentais de Direito Fiscal Português*, II, Coimbra Editora, 1984.

Franco, António L. Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4ª edição, Almedina, 2012.

Gomes, Sá, *Manual de Direito Fiscal*, Rei dos Livros, 2003.

Gomes, Nuno Sá, *Tributação do Património*, Coimbra Editora, 2005.

Laryea, Thomas, *Approaches to Corporate Debt Restructuring in the Wake of Financial Crises*, IMF, 2010.

Lobo, Carlos Baptista, *Política Fiscal em tempo de recessão*, Vida Económica, 2011.

Marques, Walter, *Moeda e Instituições Financeiras*, Dom Quixote/Instituto Superior de Gestão, 1991.

Morais, Rui Duarte, *Sobre o IRS*, 2ª Edição, Almedina, 2010.

Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*, 7ª edição, Almedina, 2012.

Neyens, Ruth L., *Building Efficient Debt Resolution Systems*, World Bank, Vienna, 2010.

Neves, João César, *As 10 Questões da crise*, Dom Quixote, 2011.

Nordhaus/Samuelson, *Economics*, Mc Graw-Hill, 1995.

Pereira, Freitas e outros, Coordenação, Teixeira, Glória, *Tributação do Trabalho Dependente – Relação com as contribuições para a Segurança Social*, Vida Económica, 2000.

Pereira, Manuel Henrique de Freitas, *Fiscalidade*, 4ª edição, Almedina, 2011.

Pereira, Trigo e Outros, *Economia e Finanças Públicas*, 3ª edição, Editora Escolar, 2009.

Pereira, Paulo Trigo; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos Gomes, *Economia e Finanças Públicas*, 4ª edição, Escolar, 2012.

Pires, José Maria Fernandes, *Lições de Impostos sobre o Património e do Selo*, 2ª Edição, 2012.

Sanches, Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3ª edição, Coimbra Editora, 2007.

Soares, Martinez, *Direito Fiscal*, Almedina, 1994.

Stone, Mark, *Large Scale Post-Crisis Corporate Sector Restructuring*, IMF, 2000.

Teixeira, Glória, *Manual de Direito Fiscal*, 2ª Edição, Almedina, 2010.

Outros Recursos

Avisos, Instruções e Cartas-Circulares do Banco de Portugal

Boletim de Primavera do Banco de Portugal, 2012

Boletim de Primavera do Banco de Portugal, 2013

Código Civil

Código Contributivo

Código do IMI e IMT

Código do Imposto do Selo

Código IRC

Código IRS

Constituição da República Portuguesa

Estatuto dos Benefícios Fiscais

Lei Geral Tributária

Plano de Assistência Económica e Financeira

Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

Regime Jurídico da Avaliação Geral

Textos de Política e situação económica do Banco de Portugal

Recursos Eletrónicos

A economia não Registada em Portugal http://www.gestaodefraude.eu/images/gf_upload/e002.pdf.

A Poupança em Portugal http://www3.eeg.uminho.pt/economia/nipe/docs/2011/Poupan%C3%A7a_APS.pdf

Associação Portuguesa de Bancos - www.apb.pt

Bancario.pt – Produtos Bancários e Financeiros, in <http://bancario.pt/mais/credito/>

Banco de Portugal - www.bportugal.pt
http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/IntervencoesPublicas/Documents/Aud_COF_Estabilidade_Financeira.pdf

CES – Conselho Económico e Social - [http://www.ces.pt/download/1239/Parecer%20sobre%20a%20Proposta de OE%202013.pdf](http://www.ces.pt/download/1239/Parecer%20sobre%20a%20Proposta%20de%20OE%202013.pdf)

Direção Geral da Política de Justiça - www.dgpj.pt

Estratégia para o crescimento - www.estrategia_cefi_abril2013

FMI- <http://www.imf.org/external/index.htm>

INE- www.ine.pt/

Instituto de Formação Bancária http://www.ifb.pt/-publicacoes/info_61/artigo02_61.htm

Ministério da Economia - www.portugal.gov.pt/ e <http://www.gee.min-economia.pt/>

OCDE- www.oecd.org/

Pordata – Base de dados de Portugal - <http://www.pordata.pt/Portugal>

Portal Bancário - <http://www.bancario.pt/>

Press release da situação económica - <http://peprobe.org/library/publications/press-releases?start=25>

Portal das Finanças - <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/at/html/index.html>

Sétima avaliação a Portugal - http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm